



# ТРИДЕСЕТ ГОДИНА ОД ОБНОВЕ ВИШЕСТРАНАЧЈА У СРБИЈИ

Искуства и перспективе

**Приредили**

Никола Младеновић  
Петар Матић

**Тематски зборник радова  
Књига 13**



2022.

Институт за политичке студије  
Добрињска 11, 5. спрат  
11000 Београд  
Србија

# ТРИДЕСЕТ ГОДИНА ОД ОБНОВЕ ВИШЕСТРАНАЧЈА У СРБИЈИ: ИСКУСТВА И ПЕРСПЕКТИВЕ

Зборник радова

Приредили  
Никола Младеновић, Петар Матић



**ТРИДЕСЕТ ГОДИНА ОД ОБНОВЕ ВИШЕСТРАНАЧЈА У СРБИЈИ:  
ИСКУСТВА И ПЕРСПЕКТИВЕ**

ISBN 978-86-7419-325-9

DOI:<https://doi.org/10.22182/30vp>

***Приредили:***

Никола Младеновић, Петар Матић

***Издавач:***

Институт за политичке студије, Београд

Светозара Марковића 36

Тел. 0113349205

<http://www.ips.ac.rs/>

***За издавача:***

Др Живојин Ђурић, научни саветник

***Програмски одбор:***

Слободан Антонић (Филозофски факултет, Београд), Живојин Ђурић (Институт за политичке студије, Београд), Миша Ђурковић (Институт за европске студије, Београд), Слободан Зечевић (Институт за европске студије, Београд), Милан Јовановић (Факултет политичких наука, Београд), Зоран Милошевић (Институт за политичке студије, Београд), Душан Павловић (Факултет политичких наука, Београд), Урош Шуваковић (Учитељски факултет, Београд), Срђан Кораћ (Институт за политичке студије, Београд)

***Организациони одбор:***

Александра Колаковић (Институт за политичке студије, Београд), Владан Станковић (Институт за политичке студије, Београд), Душан Вучићевић (Факултет политичких наука, Београд), Душан Достанић (Институт за политичке студије, Београд), Петар Матић (Институт за политичке студије, Београд), Никола Младеновић (Институт за политичке студије, Београд), Александар Новаковић (Институт за политичке студије, Београд), Марко Пејковић (Институт за политичке студије, Београд)

***Рецензенти:***

Слободан Антонић (Филозофски факултет, Београд), Дејана Вукасовић (Институт за политичке студије, Београд), Милан Јовановић (Факултет политичких наука, Београд), Дејан Бурсаћ (Институт за политичке студије, Београд), Петар Матић (Институт за политичке студије, Београд), Никола Младеновић (Институт за политичке студије, Београд)

***Пословни секретар:***

Смиљана Пауновић

***Прелом и штампа:***

Ситопринт, Житиште

***Тираж***

50

# САДРЖАЈ

---

---

ПРЕДГОВОР 07-08

---

Мијодраг Радојевић  
ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ И СЛОБОДА  
ПОЛИТИЧКОГ УДРУЖИВАЊА У СРБИЈИ 09-45

---

Слободан Зечевић  
СИСТЕМСКА ОГРАНИЧЕЊА ДЕМОКРАТСКОГ  
СИСТЕМА У СРБИЈИ 46-59

---

Миша Ђурковић  
УСПОН И ОДСТУПАЊЕ ПЛУРАЛИЗМА  
У СРБИЈИ 60-75

---

Марко Пејковић  
РАЦИОНАЛНО-КОНСТРУКТИВИСТИЧКА  
ИЛУЗИЈА – ФЕДЕРАЛИЗАМ/РЕГИОНАЛИЗАМ  
У ПРОГРАМИМА СРПСКИХ ПОЛИТИЧКИХ  
ПАРТИЈА НАКОН 1991. 76-96

---

Владан Станковић  
СРЕДИШТА ПОЛИТИЧКЕ МОЋИ У  
СТРАНАЧКОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ 1990-2020. 97-113

---

Милан Јовановић  
СТРАНКЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА –  
ПРАВО НА ПОЛИТИЧКО УДРУЖИВАЊЕ,  
ДИНАМИКА И ПРИСТУП ИЗБОРНОЈ АРЕНИ 114-133

---

Веран Станчевић  
СТАВОВИ СТРАНАКА О ВЕРТИКАЛНОЈ  
ОРГАНИЗАЦИЈИ ВЛАСТИ У СРБИЈИ КАО  
ФАКТОРУ ЕФИКАСНОГ  
ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА 134-159

---

Бојан Клачар	ТРИДЕСЕТ ГОДИНА ПОЛИТИЧКОГ ОГЛАШАВАЊА НА ТЕЛЕВИЗИЈИ: ОД СКРОМНИХ ПОЧЕТАКА ДО ХИПЕРПРОДУКЦИЈЕ	160-180
Александар Новаковић	„ТРЕЋИМ ПУТЕМ” У ДЕМОКРАТИЈУ – УТИЦАЈ МЕКОГ СОЦИЈАЛИЗМА НА РАЗВОЈ ВИШЕСТРАНАЧЈА У СРБИЈИ	181-199
Душан Достанић	ОБНОВА ВИШЕСТРАНАЧЈА БЕЗ ОБНОВЕ КОНЗЕРВАТИВИЗМА	200-225
Предраг Терзић	ДЕЛОВАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА МАЂАРСКЕ МАЊИНЕ У СРБИЈИ: ПОСЛЕДЊИХ ТРИДЕСЕТ ГОДИНА	226-246
Иван Зечевић	АНАЛИЗА САДРЖАЈА СТАТУТА СТРАНАКА У СРБИЈИ	247-275
Ненад Спасојевић	ЗЕЛЕНЕ ПАРТИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ИДЕЈА БЕЗ КОНТИНУИТЕТА	276-295
Никола Младеновић	УТИЦАЈ ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА ЕУ И ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА НА СТРАНАЧКЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ	296-321

# TABLE OF CONTENTS

---

EDITORS' PREFACE	07-08
Mijodrag Radojević POLITICAL PARTIES AND FREEDOM OF POLITICAL ASSOCIATION IN SERBIA	09-45
Slobodan Zečević SYSTEMIC LIMITATIONS OF THE DEMOCRAT- IC SYSTEM IN SERBIA	46-59
Miša Djurković THE RISE AND DEVIATION OF PLURALISM IN SERBIA	60-75
Marko Pejković RATIONAL–CONSTRUCTIVIST ILLUSION – FEDERALISM / REGIONALISM IN THE PRO- GRAMS OF SERBIAN POLITICAL PARTIES AFTER 1991	76-96
Vladan Stanković CENTERS OF POLITICAL POWER IN THE PARTY SYSTEM OF SERBIA 1990-2020	97-113
Milan Jovanović PARTIES OF NATIONAL MINORITIES – THE RIGHT TO POLITICAL ASSOCIATION, DYNAMICS AND ACCESS TO THE ELECTORAL ARENA	114-133
Veran Stančetić PARTIES' ATTITUDES ON VERTICAL GOV- ERNMENT ORGANIZATION IN SERBIA AS A FACTOR OF EFFICIENT GOVERNANCE	134-159

---

Bojan Klačar	THIRTY YEARS OF TV POLITICAL ADVERTISING: FROM HUMBLE BEGINNINGS TO HYPERPRODUCTION	160-180
Aleksandar Novaković	„THE “THIRD WAY TO DEMOCRACY” – THE INFLUENCE OF SOFT-SOCIALISM ON THE DEVELOPMENT OF SERBIA’S MULTIPARTISM	181-199
Dušan Dostanić	RENEWAL OF MULTIPARTISM WITHOUT RENEWAL OF CONSERVATIVISM	200-225
Predrag Terzić	ACTIVITIES OF THE HUNGARIAN MINORITY POLITICAL PARTIES IN SERBIA: THE LAST THIRTY YEARS	226-246
Ivan Zečević	CONTENT ANALYSIS OF THE PARTY STATUTES IN SERBIA	247-275
Nenad Spasojević	GREEN PARTIES IN THE REPUBLIC OF SERBIA - AN IDEA WITHOUT CONTINUITY	276-295
Nikola Mladenović	THE IMPACT OF THE EU ACCESSION PRO- CESS AND POLICY OF CONDITIONALITY ON PARTY POLITICS IN SERBIA	296-321

## Предговор

Развој политичких партија у Србији у протекле три деценије пратила су бројна превирања, а саме партије су се суочавале са потпуно новим и разноврсним изазовима. Током овог периода бројни политички актери су постојали на партијској сцени Србије, неки су нестајали, затим делили се и настајали нови. Динамика развоја партијске сцене у Србији била је праћена бурним догађајима и политичким превирањима која су захватила раздобље демократске транзиције. Глобалне промене, које су удаљиле елите од грађана, директно су утицале на политичке странке широм света. Из те опште слике не може се изузети ни Србија где грађани, као и у другим деловима Европе и света, све више настоје да се политички ангажују кроз мање формалне облике политичког организовања. Ипак, партије и даље остају мотори демократије и незаобилазни чиниоци демократског развоја друштва, а предмет истраживања политичких партија остаје у жижи академског интересовања великог броја стручњака. О томе најбоље сведочи податак да су широм света објављене хиљаде студија и радова чија су тема политичке партије. Транзиција од једнопартизма ка вишепартизму у многим државама Источне и Централне Европе, као и обнова демократије створили су додатне изазове за институционалне дизајнере у овим земљама. Тешкоће у одабиру модела и стратегија за институционализацију и изградњу партијског система, као и процес континуираних реформи у овој сфери, отворили су простор за детаљну анализу и научна истраживања. Из те опште слике, не издваја се ни Србија где је развој политичких партија у протекле три декаде текао у више фаза.

Зборник пред вама је настао као плод конференције „Тридесет година од обнове вишестраначја у Србији: искуства и перспективе“ која је одржана у организацији Института за политичке студије из Београда. Радове за овај зборник писали су бројни истраживачи како из самог Института за политичке студије, тако и из других академских институција, али и стручањаци из невладиног сектора који истражују тематику политичких партија. У радовима се анализирају теме које су везане за институционализацију и развој политичких партија у Србији захватајући раздобље од обнове вишепартизма деведесетих година до данас, али и шири историјски оквир како би се указало на све значајне тековине вишестраначја у нашој држави. У том смислу, прате се трајекторије у еволуцији политичких партија код нас и указује се на све нормативне и контекстуалне факторе који су директно утицали на партијски живот, динамику партијског система



и еволуцију политичких партија. Анализирају се најзначајнији партијски актери, али и они који немају распрострањену подршку у бирачком телу, попут мањинских странака. Поједини радови су усмерени на нове странке које настају као тежња да се актуелизују кључна кретања и усмерења ка релативно „новим“ политикама које донедавно нису биле заступљене код нас. Ту се превасходно мисли на еколошке и зелене партије чија је институционализација присутна широм света, а из те опште слике се не може искључити ни Србија. Неки од радова настоје да укажу на усмерења партија ка кључним државним питањима, попут придруживања Србије Европској унији или у односу према вертикалној организацији власти.

Аутори су својим радовима настојали да одговоре на читав низ питања која су директно или индиректно везана за функционисање политичких партија у Србији. Нека од најзначајнијих су свакако везана за историјат странака, њихову генезу и утицај некадашњих форми страначког организовања на данашње обрасце, институционализацију и нормативни оквир у коме делују странке, партијске кампање, идеологију странака и њихово усмерење према формулисању кључних јавних политика и системских питања, узроцима и последицама настанка и нестанка партија, као и њиховој фракционализацији и унутарпартијској демократији. У зборнику се налазе и бројне препоруке које могу допринети унапређењу функционисања партијског система у нашој земљи. Из наведених разлога, овај зборник може послужити као корисно штиво за даља академска истраживања у области политичких партија. Такође, он може послужити и практичарима политике и институционалим дизајнерима како би се унапредило постојеће стање и отвориле нове перспективе у сегменту политичког система који је у вези са страначким политикама.

*У Београду, јун 2022*  
Никола Младеновић  
Петар Матић

**Мијодраг Радојевић\****Институт за политичке студије*

---

## ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ И СЛОБОДА ПОЛИТИЧКОГ УДРУЖИВАЊА У СРБИЈИ

---

### Сажетак

---

*У овом чланку анализиран је процес институционализације политичких партија у Србији, од доношења Закона о удружењима и зборовима из 1881. године до доношења Устава од 2006. године и Закона о политичким партијама. Доктринарни оквир истраживања полази од савремених теорија политичког представљања, слободе политичког удруживања као универзалног и фундаменталног људског права и уставне (конституционалне) демократије. Аутор је објаснио значај афирмације политичких партија и њиховог интегрисања у правни систем као чиниоца који учествује у обликовању политичке воље грађана. Научни значај истраживања је у указивању на недостатке позитивноправног оквира и дилема везаних за ограничење аутономије политичког организовања и праксу забране политичких странака у Србији. Тема је размотрена мултидисциплинарним методолошким приступом који је обухватио коришћење историјскоправног метода, догматско-нормативног метода, дијахроно-компаративног метода и политиколошких метода (институционално-социолошког). Процес институционализације политичких странака у Србији, започет пре више од једног века, обележава њихову нестабилну и бурну повест. Политичке партије су супсумиране под родни појам удружења и политичких организација*

---

\* Имејл-адреса: miodrag.radojevic@gmail.com.

*или су прописивана различита правила у односу на наведене форме, да би напослетку била започета и њихова конституционализација Уставом од 1990. У међувремену, смењивали су се и раздобља једнопартијских система и формалне забране политичких странака.*

**Кључне речи:** удружење, политички плурализам, парламентаризам, одобрење и регистрација политичких странака, институционализација, устав, забрана политичких странака, уставни суд.

---

## ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ И СЛОБОДА ПОЛИТИЧКОГ УДРУЖИВАЊА

Политичке странке се сматрају једним од најважнијих друштвених проналазака новијег доба. Од XVII века, са појавом и окупљањем одређених група у енглеском парламенту, развиле су се у наредна два столећа широм света у „политичке машине, организоване с циљем да победе на изборима и владају“ (Heјvud 2004, 462). О важности странака у политичкој теорији издвојиће се два дијаметрално супротна схватања. Либерална критичка мисао, чије је извориште у размишљањима Џона Стјуарта Мила о представничкој влади и слободи, актуелна је и данас. Политичким странкама се, пре свега, замера да подстичу друштвене сукобе и цепају друштво на делове, подређују политичка начела сопственим интересима, теже да монополизују власт и институције стварајући тако основе за нови деспотизам и тиранију већине. Нема гаранција да се оне неће понашати као факције, да ће занемарити своје служење општем добру.

На Берковој мисли о странкама као услову слободне владавине и средству у јавном интересу, изграђена је доктрина која истиче њихов позитиван значај.<sup>1</sup> Странке су неопходне јер посредују између народа и власти, важне су за представничку демократију јер представљају разноврсне социјалне и политичке интересе и групе, каналишу различита схватања, начин су за организовање грађана на изборима, подстичу динамику политичког живота, кључан су посредник у односима друштва и државе, учествују у обликовању народне воље... Сажимајући значај странака, Сартори указује на

<sup>1</sup> О тешкоћама са којима се Берково мишљење прихватало у теорији видети (Sartori 2002, 24).

њихове две основне функције – представничку и посредничку или експресивну (Sartori, 2002, 40). За разлику од других средстава комуникације и посредовања, странке не преносе само захтеve, већ их и подупиру одређеним притиском. Не треба занемарити нити њихову улогу у политичком васпитању грађана и гарантовању поделе власти. По мишљењу бројних теоретичара, класична подела власти трансформисана је у раздеобу политичке моћи између власти и опозиције, па су политичке странке незаобилазан чинилац демократије и одговорне владе.

Политичке странке се етаблирају са ширењем права гласа и политичким представљањем почетком XIX века. Овај процес се одвија кроз њихову институционализацију – законима и уставом. Фактички, оне су битисале у политичким системима, али је њихова конвалидација обављана постепено и још увек се наставља. Од легитимизације до њихове легализације протекло је више деценија, што се објашњава низом фактора (Станић 2019, 20).<sup>2</sup> Уређивање положаја и улоге политичких странака није било симултано, нити једнозначно у упоредним правним системима. У начину на који се приступило регулисању политичких партија приметимо два метода. Први је индиректан и он је подразумевао да се прокламовањем права на слободно удруживање и организовање озакоњују политичке организације. Удружење као родни појам, у ширем смислу, обухвата и најважнију политичку организацију – политичке странке. Други је директан и он се огледа у доношењу посебних закона о политичким странкама и(ли) њиховој конституционализацији, што значи да оне постају уставна категорија и уживају одређену уставноправну заштиту.

Процес конституционализације политичких странака у тесној је вези и са рационализацијом парламентаризма, односно „превођењем уставних конвенција у писане норме” (Маринковић 2014, 23). Неписана правила о парламентарном систему учитавају се у уставне текстове. Устав Уругваја од 1917. године први је устав у свету који је уставноправно регулисао положај политичких странака (Станић 2019, 22). Након Другог светског рата расте и број устава који примењују ову праксу, а право на слободу удруживања и

---

2 Италијански конституционалиста Ђузепе де Верготини разликује више фаза у афирмацији политичких странака (Vergotini 2015, 409). Након „репресивне” фазе у којој су сматране опасношћу по политичку хомогеност државе, у „агностичко”ј фази оне су сматране ирелевантним. У фази „легитимизације” су признате и легализоване, а у фази интеграције укључене у државу и призната им је улога у функционисању уставних институција. За разлику од Верготинија, ми смо раздвојили легитимизацију и легализацију политичких странака јер, како ће се то показати и на примеру Србије, оне се нису симултано одвијале.

организовања добија третман универзалног људског права признатог и међународним документима, као што је Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Закон 2003, чл. 11).

Институционализација и конституционализација политичких странака такође има два значења. Позитиван аспект је у признању правног статуса и уређивању улоге и значаја, начина одобрења и деловања политичких странака. У негативном значењу, прописи уређују и ограничења њихове аутономије и основе и начин њихове забране. Овај аспект је веома комплексан и предмет је разматрања у доктрини и судској пракси широм света. Једна од најважнијих дилема тиче се границе легитимног ограничења деловања политичких странака, јер се тиме задире у слободу политичког удруживања (Pantelić, i Radojević 2021, 469–473). Указано је, не без разлога, и на проблем формалне и фактичке забране. Странке не морају да буду формално забрањене, али суштински њихово деловање требало би да буде подвргнуто низу ограничења (Marinković 2014, 16–17).

Настанак политичких странака у Србији повезан је са процесом њихове институционализације и доношењем првог прописа о слободи удруживања из 1881. године. Развитак институционализације политичких странака прошао је трновит пут од њиховог третмана као удружења, прописивања посебних правила као политичких организација до конституционализације и доношења посебних закона о политичким странкама. У међувремену, постојали су и периоди једнопартијских система и формалне забране политичких странака. Осим тога, политичке странке, иако је по правилу важио либералан режим њиховог оснивања, у пракси су се сусретале са ограничењима. У савременом периоду, у последњој деценији ХХ века, дефинисана је и уставна улога странака и оне су „интегрисане у државу“ (Vergotini 2015, 409), односно призната је њихова улога у обликовању демократске воље. Ипак, у стручној јавности још нису разрешене одређене дилеме и инсуфицијенције везане за процес институционализације и забране политичких партија.

## ОСНИВАЊЕ И ЗАБРАНА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА У СРБИЈИ

### Прве политичке странке и политичко организовање у Србији од почетка XIX века до Првог светског рата

О развоју и настанку политичких партија усталила су се два приступа у нашој науци. Према првом, политичке странке у модерном значењу појављују се након доношења Закона о удружењима и зборовима из 1881. године. До тада, оне нису биле озакоњене, нити конституисане као организације са програмима и идеологијом. Према Слободану Јовановићу, строги надзор над политичким животом, упркос народном представништву, онемогућавао је политичко организовање и *de facto* забрањивао рад политичким странкама (Јовановић, 1991, том 3, 71). Заједничко је политичким режимима у Кнежевини Србији да нису одобравали политичко удруживање и окупљање, јер је „дужност грађана да слушају и поштују власт, а не да је критикују“. Тек поменути закон дозвољено је да се свако може бавити политиком (Јовановић, *исто*).<sup>3</sup> Осим тога, недостајале су и друге претпоставке за оснивање савремених политичких партија, као што су: скупштина као законодавни орган, парламентарни избори и гарантовање других политичких права. Према Живану Живановићу, разлози због којих се странке нису раније развиле су историјске природе, па тако он наводи пропаст Првог устанка (Живановић 1923, књига 1, 20).

Друго мишљење занемарује нормативни критеријум и формативне претпоставке, и тврди да политичке странке у Србији објективно настају раније. Ова повест оцртава се од почетка XIX века са политичким групама и „струјама“ (Продановић 1947, 21–25), па тако поједини наши историчари раздвајају четири раздобља у развоју политичких партија у XIX веку – од Првог устанка до 1838. године; од 1838. до 1858. године; трећа фаза до 1881. године и четврта до Првог светског рата (Митровић 1939, 6). По Јаши Продановићу, у Првом устанку издвојиле су се три партије: струја окупљена око Карађорђа, затим око групе старешина (аутономистичка-апсолутистичка) и централистичко-либерална странка опредељена да ограничи власт војводе, успостави устав, законитост и слободе (Продановић, 1947, 21–25).<sup>4</sup> У делу наше

3 И ово Јовановићемо становиште треба условно прихватити, јер рецимо учешће у политичком животу није било дозвољено за одређене категорије становништва.

4 Д. Јанковић наводи разлоге због којих се ове политичке групације у току Првог устанка не

науке, у тежњи да се разграничи фактички од формалног појма политичких странака, поменуте политичке групације или струје означавају се претечама политичких партија (Јанковић 1997, 34). Међутим, коришћење термилошке дистинкције није доследно, па се назив политичке партије користи и у истраживањима о периоду пре доношења првог закона који је уредио положај политичких странака као удружења.<sup>5</sup>

У време владавине Милоша Обреновића, упркос намерама књаза да онемогући било какву опозицију, „формирала“ се и политичка струја названа уставобранитељи. У складу са својим залагањем за поштовањем Устава од 1838. године („Турски устав“), окупљена око старешина из Другог устанка, трговаца и Милошевих противника и поглавито присталица Александра Карађорђевића, означавана је и једном од две династичке странке. Ова политичка групација свој политички програм (Јовановић 1991, том 3, 25–29; Јанковић 1997, 43–44), реализовала је изградњом модерних државних установа и институција (правосуђа, просвете и државне управе) до 1858. године. Средином XIX века, зачет је либерални покрет, подржан од интелектуалаца школованих на Западу и Срба – пречана из Аустрије и Угарске. Либерали су заступали слободоумне идеје о народном представништву, изборима, слободи штампе и удруживања и другим политичким правима. Отпор према самодржављу српских владара највише ће бити истакнут у захтеву за обнављање рада народне скупштине. Либерални покрет служио је као ослонац за уставне и политичке реформе и језгро за формирање првих политичких партија. Након Светоандрејске скупштине, Народна скупштина је постала трећи законодавни чинилац, поред књаза и државног савета. Међутим, у формалном смислу, политичке партије нису основане, а у овом раздобљу нису биле испуњене и друге претпоставке за њихово слободно политичко деловање. Неповољна клима препознавала се у цензури штампе, онемогућавању било какве јавне критике власти и слободних избора. У време владавине кнеза Михаила Обреновића, осiona полицијска власт и државни чиновници располагали су правом да одређују посланике (Јанковић 1997, 55).

---

могу сматрати модерним политичким странкама: 1) одсуство идеологије; 2) неорганизованост, 3) непостојање сталности и трајности и 4) непостојање представничких изборних политичких тела (Јанковић 1997, 38).

5 Слободан Јовановић назива странком уставобранитеље (Јовановић 1991, том 3, 25), односно конзервативце и либерале у току Преображенске скупштине из 1858. године (Јовановић 1991, том 3, 273).

Стеге полицијске државе и просвећеног апсолутизма постепено су нестајале. С Намесничким режимом и Уставом од 1869. године наступио је повољнији амбијент. Скупштина је представнички и законодавни орган, а економски и културни живот је унапређен. Од 70-их година XIX века уобличавају се политичке идеологије либерализма и конзервативизма, а из либералног крила се издвајају и политички покрет српског радикализма, ослоњен на идеје Светозара Марковића и народњаштва, па се тврдило како су тада постојале три политичке партије (Ђорђевић 2017, 223; Владисављевић 1939, 56–57). Отпор тадашње политичке елите, окупљене, око Јована Ристића и краља Милана, највише је заслужан што политичке странке још увек нису биле званично конституисане (Јанковић 1997, 133).

У поменуто време устројавају се политичке групације са политичким програмима и унутрашњом организацијом. Први програм политичке организације у Србији је написао Светозар Марковић 1870. године за Уједињену омладину (Јанковић 1997, 142–144),<sup>6</sup> а његове идеје инспирисале настанак Народне радикалне странке, прве модерне политичке организације.<sup>7</sup> Исте године, основане су и друге две политичке партије у Србији у XIX веку – Либерална и Напредна странка.

Политички живот у Србији од 80-их година XIX века до почетка Првог светског рата обележиће бројне промене закона којима је регулисано оснивање политичких странака. Од првог закона од 1881. године, следило је доношење нових и(ли) новелирање прописа: 1884, 1891, 1898, 1900. и 1903. године. Промене у правном регулисању политичких странака испољавале су бремените политичке промене и покушаје владара да контролишу токове партијског деловања. По Закону о зборовима и удружењима из 1881. године, као и у свим каснијим прописима, политичке странке су подвргнуте поступку одобрења за рад и деловања који је важио за политичка удружења. Удружење је достављало надлежним властима статут, циљеве и имена својих оснивача и представника (Закон 1881, чл. 6). У року од осам дана од дана достављања, надлежне власти су ова документа

6 Светозар Марковић који се залагао за слободу политичких удруживања, тврдио је да је велика заблуда да се у свету поштује начело народне суверености. По његовом схватању, владају „партаје“. У Србији, међутим, не постоје „партаје“, већ клике. (види: Светозар Марковић, *Српске обмане – Србија на истоку*).

7 Према Латинки Перовић, историја Народне радикалне стране почиње деценију пре него што је она формално основана у јануару 1881. године. По својим политичким циљевима и програму, она је блиска социјалистичком покрету, али се од ње разликује по средствима и карактеру организације. Средство за остварење својим циљева налазила је у реформама путем једне масовне, народне партије (Перовић 1995, 51–52, 69).



прослеђивала надлежном министру. Удружење је одобрено ако министар није имао примедбе. Министар је могао забранити удружење или ставити примедбе у року од 15 дана од дана пријема докумената (Закон 1881, чл. 9). Тајна удружења и удружења чији су циљеви незаконити била су забрањена (Закон 1881, чл. 7. и 11).

По закону из 1881. године седнице, односно састанци удружења, била су јавна, а то значи да се на овим седницама подразумева и присуство представника државне власти. Обавеза је удружења да дан пре састанка обавести власт о времену и месту одржавања састанка (Закон 1881, чл. 13), а у случају да то не учини, ова седница се могла квалификовати као „тајна“, па је то био и разлог изрицања казне лишења слободе председавајућем (шест месеца затвора), односно сваком ко је знао за ову седницу и био је на њој присутан (три месеца затвора). У случају да се и након изрицања казни одржи тајна седница, државна власт је могла да забрани удружење (Закон 1881, чл. 26). На састанцима није било дозвољено присуство наоружаних лица. Владин представник је располагао овлашћењима која су задрала у слободу говора и аутономију деловања удружења. У току састанка могао је да затражи обуставу расправе, да се овај „говор“ евидентира у „протоколу“ (записнику), да се састанак прекине или закључи (Закон 1881, чл. 14–15). О обиму слободе говора сведочи то да је била забрањена расправа ако је њен предмет био владар или чланови његове породице (Закон 1881, чл. 17в). Непридржавање захтева изасланика државне власти било је строго санкционисано казном затвора или високим новчаним глобама, па је у случају да се скуп на његов захтев не распусти, могао је да затражи и интервенцију полиције. Удружење је морало да обавести власт и о свим променама у правилима и члановима председништва, а на њен захтев и да преда записнике о састанцима (Закон 1881, чл. 16). Збор је могао да буде одржан само ако је претходно пријављен. Власт је располагала широким овлашћењем да забрани збор (Закон 1881, чл. 35), а они нису могли бити одржани за време трајања скупштинских седница у местима у којима се одржавала (Закон 1881, чл. 33), нити је на њима било дозвољено присуство наоружаних особа.

Након Тимочке буне (1883),<sup>8</sup> донети су нови прописи о штампи и о удружењима и зборовима. Циљ ових закона био је да се успостави ефикаснији надзор над оснивањем и деловањем политичких и других удружења, односно да се сузбије политичка моћ и улога радикала (Јовановић 1991, том 5: 205). Да би удружење могло да

8 За време Тимочке буне, краљ Милан Обреновић је суспендовао важење Закона о удружењима и зборовима из 1881. године својим прогласом у новембру 1883. године.

делује законито, било је потребно да достави свој статут надлежној државној власти. Управа вароши Београда, окружно начелство у окрузима или среска власт у срезovima одлучивала је о томе да ли је садржина „уређења“ (статута) у складу са законом (Закон 1884, чл. 4–5).<sup>9</sup> У случају да не одобри статут, државна власт је обавезна да донесе решење у року од четири недеље од дана подношења статута (Закон 1884, чл. 7). Против одлуке државне власти којом се удружење не одобрава допуштена је жалба министру унутрашњих дела, а у последњем степену на одлуку министра унутрашњих дела могла се поднети жалба државном савету (Закон 1884, чл. 8). Забрану удружења изрицао је министар унутрашњих послова, и то из разлога који су законом наведени, проширени у односу на претходни закон, и дискреционо тумачени: ако удружење делује тако што прекорачује своју надлежност; ако су њени циљеви кажњиви по кривичном закону; ако доноси одлуке или поступа у супротности са законом; ако је два пута осуђено за увреду владара и његовог дома, због позивања на побуну и непослушност према властима и увреду народног представништва. Закон је забранио оно што би данас означили као партијска држава, то јест да удружења „себи присвајају нешто што је принадлежност саме законодавне, извршне или судске власти“ (Закон 1884, чл. 20). У односу на закон из 1881. године, проширена је обавеза о достављању државним властима имена свих чланова удружења (Закон 1884, чл. 10). Удружење је било дужно да пријави скуп надлежној власти, три дана пре његовог одржавања (Закон 1884, чл. 13). Надзорна овлашћења над радом удружења су повећана, јер је на сваки скуп (што се није односило на састанке и седнице одбора који нису јавни) власт могла да пошаље „изасланика“ и захтева да се сачини „протокол“ о предмету и о одлукама које су донете (Закон 1884, чл. 15–16). За политичка удружења (странке) важила су и посебна правила. Чланови политичке странке нису могли да буду странци, жене, ђаци, малолетна лица и лица лишена грађанских права (Закон 1884, чл. 24). Законодавац је ограничавао и број чланова руководећег органа странке („председништво, биро или одбор удружења“) који није могао да има мање од пет или више од десет чланова (Закон 1884, чл. 25). Свако политичко удружење је морало три дана након почетка свог рада да преда државној власти списак свих својих чланова (Закон 1884, чл. 26). Како би се

<sup>9</sup> У статуту је требало да буде посебно назначено: циљ удружења, начин на који се друштво образује и обнавља; средства и начин на који ће своје циљеве остварити; седиште, права и дужности чланова; органи управе удружења, начин доношења и објављивања одлука, именовање представника удружења, начин како се решава о престанку удружења (Закон 1884, чл. 4).

онемогућило деловање политичким странкама у унутрашњости, било је забрањено да оне оснивају своје месне одборе („пододборе или филијале“, Закон 1884, члан 27), ступају у коалиције, међусобно сарађују и одржавају јавне зборове на отвореном простору. Забрана се односила и на јавно коришћење симбола политичког удружења (Закон 1884, члан 28). Сваки збор опасан по „јавну безбедност и мир“ могао је да буде распуштен. У надлежности министра унутрашњих дела било је и овлашћење да укида удружења, с тим што су разлози проширени (Закон 1884, члан 15. Закона). Законодавац је правио разлику између приватног и јавног збора, а јавни зборови се нису могли држати на отвореном простору, већ само у затвореној згради. Јавни збор на отвореном простору морао је да се пријави најкасније три дана пре одржавања збора. У затвореним просторима није била потребна дозвола, али било је забрањено држати зборове у школама, просторијама које припадају цркви, као и „општинским и државним кућама“ (Закон 1884, чл. 38). Све ове измене закона, за које су сматране да су уперене против једне странке, нису отупеле њену снагу. Народна радикална странка је акумулирано народно незадовољство употребила да продуби политичку кризу.

Устав Краљевине Србије из 1888. године је, у време свог доношења, био један од најлибералнијих устава у свету. Устав је регулисао политичка права, зајемчио слободу политичког удруживања (Устав 1888, чл. 25), али није конституционализовао и политичке партије. Законом о јавним удружењима и зборовима из 1891. године измењен је правни оквир за оснивање и забрану политичких партија, тако да је укинут низ ограничења предвиђених ранијим законом (Јовановић 1991, том 6: 44; Павловић 2008, 288–289) и регулисан либералан режим оснивања и деловања удружења. За оснивање удружења није било потребно претходно одобрење власти, већ само да се „обзнани путем штампе, при самом постанку, своје уређење и своје представништво – управу.“ (Закон 1891, чл. 37). Закон укида и право полицијског надзора, па је тако поништено овлашћење полиције да ограничи слободу зборова (забрана и растурање зборова) и удружења. За збор у затвореном простору није била потребна пријава (Закон 1891, чл. 6. у складу са Устав, 1888, чл 24), а на отвореном простору неопходно да се један рад пре његовог одржања обавести „месна државна полицијска власт“ (Закон 1891, чл. 7). На збору је забрањено ношење оружја (Закон 1891, чл. 8).<sup>10</sup> Забрањена су и тајна удружења (Закон 1891, чл. 35), а чланови

<sup>10</sup> Ношење оружја, које је било део политичког фолклора, забрањено је да би се предупредило насиље. Несвакидашњи пример дивљаштва забележен је након изборне победе Народне

политичког удружења нису могли да буду странци, малолетна лица и лица која су изгубила грађанска права (Закон 1891, чл. 40). За забрану и ограничење политичких удружења сходно су се примењивале одредбе казненог законика.

Александар Обреновић је другим државним ударом од 9. марта 1894. године ставио ван снаге Устав из 1888. године и законе о политичким правима. Краљ је завео режим личне владавине, образлажући своју одлуку да су политичке странке одговорне за лоше стање у земљи.<sup>11</sup> Намеснички устав и више закона, донети по овом уставу, поново су важили. Стари закон о зборовима и удружењима из 1884. године осавремењен је изменама и допунама из 1898. и 1900. године. Био је то корак назад, нарушавање слободе политичког удруживања и јавног окупљања. Новеле из 1898. године детаљније уређују поступак и рокове за одобрење удружења. У надлежности министра унутрашњих дела је доношење решења којим се удружење не одобрава, против кога се може поднети жалба Државном савету (Закон 1898, чл. 24а). Законодавац је интервенисао и у унутрашњу организацију политичког удружења, па је предвиђена обавеза да свако политичко удружење има своје представништво (одбор) које ће га представљати у односима са државном влашћу, а да на седницама удружења пуноважно одлучују само чланови представништва. У Закон је унета и одредба (Закон 1898, чл 25б) којом се инкриминише деловање политичких странака. Политичким удружењима је забрањено да доносе одлуке којима се „претњом утиче на рад и самостално кретање народних посланика (Закон 1884, чл. 41. Устава) или којима би се претњом утицало на грађане, да врше или не врше своја грађанска права и дужности.“

У складу са прелазним одредбама Закона о изменама и допунама у Закону у зборовима и удружењима извршена је својеврсна пререгистрација политичких удружења, јер су његовим ступањем на снагу „престала да постоје сва дотадања политичка удружења“. Законодавац је проширио и круг лица којима је забрањено чланство у политичким удружењима. Прва категорија су свештеници, чиновници, лица која примају социјалну помоћ и учитељи

радикалне странке 1887. године. Присталице и симпатизери радикала у погрому су усрмили 149 лица. Кривица преминулих је била то што су политички противници – напредњаци, мада је у неким случајевима сматрано да се радило о осветама из личних побуда, а не политички мотивисаним злочинима. Велики број особа је и повређен, а убијени су страдали и након линчовања, натицања на ражањ, бичевања, премлаћивања коцем. Међу жртвама су биле и породице са децом (Марковић 2007, 13–14).

11 Провладини и династички листови су критиковали Устав од 1888. године: да је омогућио тиранију партијске парламентарне већине и да су државне институције и установе биле организоване под партијским утицајима и интересима (Продановић, 1936: 347–348).

(Јовановић, 1991, том 7, 25–26) којима је забрањено: чланство у политичким удружењима, учествовање у њиховом раду и присуство политичким скуповима (Закон 1898, чл. 23а). Чланови политичког удружења не могу бити лица осуђена због кривичног дела увреде „Краља и Његовог дома“, странци, жене, ђаци, малолетна лица и сви они који немају права гласања за избор посланика (Закон 1898, чл. 24). Одржавање политичких скупова дозвољено је у Београду и окружним варошима, а забрањено је у селима (Закон 1898, чл. 31а). Сврха ових мера било је слабљење утицаја оних политичких партија чија је социјална база унутрашњост, односно сеоско становиште.

Мета законодавца је Народна радикална странка, која је због својих лоших односа са краљем Миланом, а касније његовим сином Александром Обреновићем сматрана антидинастичком партијом. Према опозиционим политичким партијама и критичарима режима коришћена су и друга средстава, као што су забрана штампе новина и других публикација, монтирани политички процеси итд.<sup>12</sup> Тек након 1903. године попустили су притисци и наступили су услови за нормализацију страначког живота у Србији (Живан Живановић 1925, 361). Странкама је враћена слобода организовања, а монарх се више није уплитао у њихово деловање.<sup>13</sup>

Обнова и развитак парламентаризма и страначког живота након Мајског преврата до Првог светског рата опречно је тумачен у српској историографији. Док се по једнима ради о „златном добу“ српског парламентаризма, „критичка историографија“ оспорава поменуте закључке и сматра да је парламентаризам у овом периоду неразвијен, а процес успостављања вишепартијског система на свом почетку.<sup>14</sup> Према Олги Поповић Обрадовић, ову деценију парламентаризма обележиће јаз између процеса партијске плурализације и стварне политичке плурализације (Поповић 1998, 424). У овом кратком периоду, осим постојећих странака, формиране су још две политичке партије – Српска социјалдемократска странка и Српска народна сељачка слога, а расцепом у Народној радикалној странци издвојиће

12 Види збирку докумената коју је прикупио Андрија Раденић у својој књизи: *Прогони политичких противника у режиму Александра Обреновића 1893–1903*, Историјски архив, Београд, 1973.

13 Проглашењем Устава из 1903. године враћен је на снагу Закон о јавним зборовима и удружењима од 31. марта 1891. године (чл. 201. Устава).

14 Према О. Поповић-Обрадовић, парламентарни систем у Србији је од Мајског преврата до Првог светског рата прошао фазу монизма са доминантним положајем Народне радикалне странке, краткотрајног бипартизма, до партијског плурализма са најјачом странком. Изузев негативних обележја, испољила су се и показатељи „модернизације политичког живота“, са постепеним развојем парламентарног режима власти, партијским прегруписавањем, јачањем „свести“ о значају уставности и законитости и парламентарних процедура.

се Самостална радикална странка од 1906. године. Кључно ограничење развика парламентаризма и вишестраначког система су формативни елементи предмодерног друштва и прекомеран утицај војске,<sup>15</sup> као надуставног фактора, што је често доводило у питање функционисање других институција. Као посебне узроке несклада између форме парламентарних институција и њихове практичне садржине издвојени су недостатак либералне традиције, изградња парламентарног система у условима одсуства парохијалне политичке културе, недовољно развијена свест о политичким слободама и правима, непросвећеност и сиромаштво (Поповић 1998, 422–426). У фази партијског монизма са доминантном Народном радикалном странком испољила су се и обележја партијске државе. Страначке и политичке борбе карактерисале су политичка нетолеранција и идеолошке поделе.

За разлику од панегиричких оцена, критичка историографија је указала на проблеме у развика српског парламентаризма и вишепартизма, али се њој може замерити и то да је она „учитавала“ актуелан политички тренутак у прошлост, стављајући акценат на негативне појаве, занемарујући притом контекст, објективне околности попут политичких криза (Анексиона криза, Балкански ратови), које су утицале на развика парламентаризма и вишестраначја у Србији, као и стање тадашње демократије у другим европским земљама.

## **Политичке странке у Краљевини СХС и Краљевини Југославији**

Између два светска рата, Србија је интегрисана у југословенску државу. Политичке странке су наставиле своју делатност, али су у политички живот ослоњен на традицију српског парламентаризма укључене и политичке партије из других делова новостворене државе. На парламентарним општим изборима 1925. године учествовало је 45 странака, али то је био само привидни показатељ демократије и политичког плурализма. Страначки систем, веома динамичан, са честим прекомпоновањем политичких коалиција, нестајањем старих и настанком нових партија подвргнут је бројним ограничењима. Партије су се раздвајале према националном критеријуму, на опозиционе и провладине странке, у односу на уставна питања као

<sup>15</sup> Према Сими Ђирковићу, организација официра „Уједињење или смрт“ је била неформални центар политичке моћи који је „оспорио демократију и парламентаризам“ (Ђирковић 2004, 249).

што су облик државе и карактер државног уређења. На политичку нестабилност указивали су чести избори и још чешће промене владе. Према историчару Бранку Петрановићу, промењено је 39 влада за две деценије, односно у Краљевини СХС, од увођења диктатуре, смењена су 24 кабинета, од којих су само два пала захваљујући недостатку парламентарне подршке (Čulinović 1961, I, 357).

Правни режим оснивања политичких странака није се знатније разликовао у односу на решења у Србији уочи уједињења, све до усвајања посебног закона 1931. године. У овој првој фази, слобода удруживања је зајемчена Уставом, али политичке организације нису регулисане посебним законом о слободи удруживања. У пракси је примењен институт забране политичких странака, који је представљао административну одлуку о којој се решавало у управном поступку. У разматрању улоге политичких странака нарочито треба узети у обзир и то да парламентаризам и подела власти нису доследно примењени по Видовданском уставу из 1921. године (Кркљуш 2009, 307), јер су кључни прерогативи поверени краљу, док су по Септембарском уставу из 1931. године, ова начела још више нарушена, па Краљевина Југославија и није била дефинисана као парламентарна уставна држава (Марковић 2013, 118).

Видовдански Устав јамчи политичка права и слободе, али су она могла бити ограничена обичним законом (Јевтић, 1988, 108). Овакав вид енонсијације или упућивања на детаљније уређивања неког права тзв. каучук параграф, у правној теорији сматра се потенцијалним извором злоупотреба и редуковања уставних права. Видовданским уставом је право на удруживање и окупљање прокламовано у оквиру корпуса грађанских права. Као и у случају других политичких права гарантовано је општом формулацијом – „грађани имају право удруживања, збора и договора“ (Устав 1921, чл. 14), али је законодавцу препуштено да подробније уреди ово право. Удруживање је слободно у сврхе које по закону нису кажњиве. За оснивање удружења није потребно одобрење управне власти (Јовановић 1995, 523). Међутим, у случају рата или опште мобилизације на државној територији, или побуне на њеном делу, Народна скупштина је могла посебним законом да ограничи поменуто право, као и друга грађанска права (Устав 1921, чл. 127).

У бојазни од револуције и преврата, Министарски савет (привремена влада) је *sui generis* актом под називом Обзнана од 29. децембра 1920. године забранила активности Комунистичке партије,<sup>16</sup> што је подразумевало онемогућавање окупљања тј. зборов

<sup>16</sup> Ова наредба владе није објављена у службеном гласилу, па због тога нема карактер уредбе.



и других скупова, објављивање штампе и друге литературе. У намери да спречи јачање комунистичког покрета, овом наредбом је забрањено да ће бити отпуштени чиновници који учествују у пропаганди, као и да ће се студентима одузети средства за школовање. Наредба је била привременог карактера, до доношења Устава.

Неуспели атентат на регента и убиство министра унутрашњих дела у режији комуниста послужили су као оправдање за усвајање Закона о заштити јавне безбедности и поретка у држави од 2. августа 1921. године. Обзнана је оденута у посебан закон и детаљније разрађена. Закон забрањује комунистичка, анархистичка и терористичка удружења. „Растурање“ удружења наступа одлуком управне власти у случају када је удружење променило свој циљ или се бави противзаконитом пропагандом и пословима (Закон 1921, чл. 15).<sup>17</sup> Законодавац је навео облике активности које су инкриминисане (Закон 1921, чл. 1). Казна је била драстична – смртна казна или казна затвора од 20 година. Ова дела обухваћена су широком квалификацијом о угрожавању јавног мира и довођење у опасност јавни поредак. Таква квалификација допушта да се релативно велики број радњи и аката подведе под ова дела. Кажњиво је и свако учешће на манифестацији и ношење симбола усмерено на насилну промену поретка, уништење приватне својине или јавног мира или учешће на манифестацији које је претходно забранила државна власт (Закон 1921, чл. 12–14).

На основу Закона из 1921. године, забрањен је рад Комунистичке партије, а три године касније и Независне радничке партије Југославије, која је представљала покушај фракције Комунистичке партије да под другим именом учествује на парламентарним изборима. Због приступања болшевичкој интернационалној организацији (Међународни сељачки савез), која је била пандан Коминтерне, „распуштена“ је Хрватска републиканска сељачка странка,<sup>18</sup> а посебан случај представљала

---

О правном карактеру Обзнане у литератури постоји мноштво извора и већина аутора критикује да се једним незаконитим актом успоставило ванредно стање и да су се ограничила грађанска права. Текст Обзнане је објављен у књизи Ферда Чулиновића, *Југославија између два рата*, I, 319–320.

17 Против решења управне власти дозвољена је жалба првостепеном суду у првом степену. Касациони суд одлучивао је као апелациони суд по жалби на пресуду првостепеног суда и последња инстанца.

18 Текст одлуке о „растурању“ ХРСС због антидржавног деловања 1924. године видети у: Čulinović 1961, I, 443). Хрватска Републиканска сељачка странка је променила политички програм (одустала је од позивања на републикански облик уређења и федерализам) и назив у Хрватска сељачка странка. Касније је учествовала у формирању више влада и доношењу Споразума о Бановини Хрватској, којим је Југославија између два светска рата кренула у



је забрана делатности профашистичког Југословенског народног покрета ЗБОР.<sup>19</sup> Сходно закону, припадници забрањених партија и политичких удружења разрешавају се функција и онемогућено је обављање јавне службе (Закон 1921, чл. 18).<sup>20</sup> Применом овог закона предузет је низ репресивних мера, које су, пре свега погађале припаднике Комунистичке партије, али и других странака: фактички је стављен ван снаге Закон о штампи, забрањен је низ новинских листова, вршена су (незаконита) хапшења и изрицане казне лишења слободе за велики број чланова и функционера странака, забрањено је учешће овим странкама на изборима.<sup>21</sup>

Забрана појединих политичких партија и ограничавање политичких права нису отклониле политичку кризу, јер је њен узрок почивао у недостатку сагласности о темељним принципима устројства у новој држави. Уље на ватру подгревала је економска криза и спољашњи политички притисци. У намери да стабилизује политичке прилике, краљ Александар Карађорђевић одлучио је да успостави диктатуру и режим личне власти. На основу свог прогласа од 6. јануара 1929. године, краљ је за „нездрaво политичко стање“ оптужио политичке партије, тврдећи да су тиме доведени у опасност „све корисне установе..., њихов напредак и развитак целокупног народног живота“, као и да су „споразуми, па и најобичнији односи између странака и људи, постали апсолутно немогући“. Сматрајући да „између Народа и Краља не може и не сме више бити посредника“ укинуо је Устав из 1921. године, распустио Народну скупштину и забранио политичке странке (Радојевић 2004, 20). Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави из 1929. године заправо је ревидирани закон из 1921. године, са пооштреним условима за правцу уставне реконструкције државног уређења и федерализације земље.

У овом периоду коришћена су два правна института – распуштање и забрана. Распуштање је представљало привремену меру, док странка не отклони разлоге због којих није дозвољен њен рад.

19 ЗБОР као екстремно десно оријентисана странка је забрањена у октобру 1940. године, након насилних сукоба са комунистима на Београдском универзитету.

20 Комунистичка партија је остварила значајан успех на општинским изборима и изборима за Уставотворну скупштину 1920. године. По броју мандата и освојеним гласовима, она је била трећа партија у Уставотворној скупштини. На основу Обзанае, свака делатност ове странке је била илегална, па је она и апстинирала приликом гласања о новом Уставу у Уставотворној скупштини. На основу примене члана 18. Закона о заштити јавне безбедности и поретка, њени парламентарни мандати су одузети. Слободан Јовановић је критиковао овакав поступак, закључујући да је он правно неутемељен (Јовановић 1995, 121–122).

21 Ова мера се изгледа доследно није примењивала, а то се односи на Хрватску републиканску селачку странку, као и на Југословенски народни покрет ЗБОР, који никада није формално регистрован као политичка странка, али је ипак учествовао на изборима (министар унутрашњих послова је дао сагласност на пријаву за оснивање политичке странке 1935. године).

оснивање и деловање политичких странака. У складу са уставном нормом забрањене су све политичке странке које носе верско или племенско обележја (Закон 1919, чл. 3), „политичка друштва“ морала су да добију дозволу надлежне управне власти (великих жупана у областима где друштво има главно седиште – Закон 1929, чл. 4). У супротном, она нису била дозвољена. Зборови су дозвољени само ако постоји претходна дозвола надлежне власти, а на њима је обавезно присуство службеника (комесара), који може да распусти збор (Закон 1929, чл. 5).

Иако су савезницији Југославије, пре свих Француска, исказали разумевање за овакав чин сматрајући да је ово привремена мера у сузбијању сепаратизма и политичког екстремизма, у овом периоду не и неуобичајена у европским политичким системима (Турска, Немачка, Италија, Пољска, Шпанија ...), након притисака међународне јавности монарх се одлучио за укидање ванредног стања. Народу је подарио Устав од 1931. године (*Септембарски устав*), у коме је свој положај у систему организације власти додатно оснажио у односу на Устав из 1921. године. У пракси, ако је у време Видовданског устава постојао квазипарламентарни систем власти, у коме је краљ одлучивао уместо странака о судбинама владе, па их је могао „торпедовати“ по свом ђефу (Прибићевић 1953, 99), под Уставом од 1931. године режим је био додатно нарушен, јер је лично краљ одлучивао о именовању на високе државне функције и могао је суспендовати устав и владати по сопственом нахођењу у складу са одредбом о „малом уставу“ (Устав 1931, чл. 121). По правилу, то су биле компромитоване особе, попут Анте Павелића који је упркос чињеници да је био оптужен за привредни криминал био постављен за председника другог дома – Сената (Прибићевић 1953, 106). Формално укинута диктатура настављена је у другом облику – маскираног ауторитаризма. Колико је политички систем патио од нелегитимности показује и начин на који су спроведени парламентарни избори 8. новембра 1931. године. Опозиција је бојкотовала изборе на којој учествовала само једна листа, па је то оцењено и као „трка са једним коњем“, која се одвијала уз крупне нерегуларности (Ћулиновић 1961, II, 45). Констатовано је да је скупштинске посланике изабрала полиција (Прибићевић 1953, 113).

Уставом су изнова зајемчена политичка права, али уз два важна ограничења. Прво, као и у Видовданском уставу, задржана је примена „каучук параграфа“, па су се ова права могла законом ограничити. Законодавцу је дозвољено да утврђује њихове границе и садржај, па се закључује да су ова слободе и права „неодређене“ и „вределе само

у принципу” (Јевтић, 1988, 117). Тако је и конституционализована формулација о праву удруживања, збора и договора, прописујући да се оно остварује у границама закона (Устав 1931, чл. 13). Друго, нису укинута закони донети у време диктатуре (Устав 1931, чл. 118), између осталих и Закон о заштити јавне безбедности и поретка којим су се грађани лишавали појединих права. Због тога, правни оквир није био погодан за оснивање и деловање политичких странака и других политичких организација (Костић 2000, 53)

На основу уставне норме усвојен је Закон о удружењима, зборовима и договорима од 18. септембра 1931. године. Овај закон по први пут регулише политичке странке као посебне политичке организације. Поступак оснивања политичких странака је детаљно уређен, стављен у административне окове, тако да њихова делатност није дозвољена без одобрења извршне власти. У поступку одобрења и забране рада удружења, као и надзорних овлашћења државне власти, постоје сличности са решењима у српском закону о удружењима из 1884. године. Ипак, законодавац је раздвојио поступак оснивања политичких удружења од других удружења. Политичка удружења се оснивају посебном дозволом министра унутрашњих послова (Закон 1931, § 12),<sup>22</sup> а поступак легализације је требало да се одвија у две фазе. У првој фази, странка добија одобрење за рад, након подношења потребне документације, а у другој фази долази до њене регистрације. Да би странка била регистрована, морала је да добије две дозволе. Одлуку којим се одобрава странка је доносио министар унутрашњих послова, а за одлуку којом се допушта њен рад је била је потребна сагласност владе (Министарског савета).<sup>23</sup> Да би била основана, странка је подносила пријаву коју потписује одређен број бирача – оснивача странке и неопходна документа (програм и статут – „правила“). Одлука о оснивању странке објављује се у службеном гласилу и тек након тога се приступа другој фази. Након добијања дозволе за рад, странка може приступити свом организовању – упису чланова и формирању одбора. Да би министар унутрашњих послова донео коначну одлуку о регистрацији, странка је морала да испуни и додатне услове, а то је да у административно-територијалним јединицама има одборе са минималним бројем чланова (Закон 1931, § 14).<sup>24</sup> Одлука о регистрацији странке се објављивала у „Службеним

22 Види Закон о изменама и допунама Закона о удружењима, зборовима и договорима (Закон 1933, § 2, у вези са Законом 1931, § 14).

23 Такав случај се десио са Југословенским покретом ЗБОР, који никада није званично регистрован као политичка странка. Због тога је спорно да ли је он уопште могао бити и забрањен, већ је само могао бити „распуштен” одлуком управних органа.

24 Услов је ублажен измена и допунама Закона 1933. године. Преполовљен је број потписа

новинама”. Против одлуке о одобрењу странке могла се поднети жалба Државном савету, а против друге није била дозвољена жалба.

Закон из 1931. неуставно је проширио основе за забрану оснивања политичких удружења (политичких странака). Према Уставу, странка није могла да буде „на верској или племенској или регионалној основи“ (Устав 1931, § 5), а према Закону, и ако је задатак политичког удружења био противан „народном јединству, целини државе или државном или друштвеном поретку.” (Закон 1931, § 12). О забрани странке није одлучивао суд, већ министар унутрашњих послова. Његова одлука је била дискреционе природе и није била подложна контроли (Костић, 2000, 53). Специфичним нормативним инжењерингом приликом оснивања и забране страна настојало се да се спречи политички партикуларизам и разбуктавање национализма. Уставни и законским решењима тежило се стварању великих „савезних“ странака са широком социјалном основом које би, у складу са политиком интегралног југословенства, спроводиле централизацију и националну интеграцију одозго. Између осталог, формиране су и режимске странке: Југословенска радикална сељачка демократија и Југословенска национална странка. Експерименти, међутим, нису успели.

Збор и састанак (договор) политичке странке нису могле да одрже без писмене пријаве управној власти (Закон 1931, § 32). Задржано је право да управна власт шаље свог представника на скупштине удружења, са овлашћењем да може да захтева распуштање збора (Закон 1931, § 32). Закон је и ограничавао да чланови политичког удружења могу да буду странци, малолетници, као и лица која су изгубила грађанска права (Закон 1931, § 17).

Тешкоће у погледу деловања политичких странака у раздобљу између два светска рата биле су такве да је слобода политичког удруживања изгледала често као „мртво слово на папиру“. Суспрегнута су и друга политичка права, као што је слобода штампе и говора, па се тешко могло и говорити о стварном вишепартијском систему. Политички режим на челу са краљем покушавао је да разбије сепаратистичке покрете и угуши екстремно леве и десне партије и формалном забраном њиховог деловања, док је са друге стране строго контролисао политички живот, што је било очигледно кроз честе промене владе и политичку нестабилност. Законодавни оквир је омогућавао слободу политичког деловања режимским партијама, док је већина старих политичких партија била принуђена

---

потребан за регистравање (најмање 30 чланова) и број срезова (с тим да су ови срезиви на територији најмање две трећине бановина).

да спас потражи кроз опозиционо деловање у оквиру уједињене опозиције. На политичку репресију режима, по правилу, нису реаговале или је отпор имао симболичан значај (Димић 2001, 139, 157). За време диктатуре (1929–1931), многе странке су се суочиле са осипањем чланства и урушавањем страначке инфраструктуре. Овако ослабљене дочекале су доношење нових прописа о удруживању који је онемогућавао да се формално региструју и тако обнове своју политичку активност. Учешће на општим изборима је омогућено прорезимским странкама са југословенским атрибутима, док су друге партије морале спас да пронађу у удруживању, које није пружало добре резултате и због тога што је било тешко помирити различита политичка схватања. У основи није било снажне пројугословенске странке са демократским обележјима (Димић 157). Нестанком личног режима краља Александра политичка клима се делимично променила, међутим нису били отклоњене све препреке за оздрављене парламентаризма. Политички систем је био раздиран националним и друштвеним сукобима и економским кризама. У странкама није било демократије, а и оне се нису „процењивале према програмима, већ према вођама“ (Petranović 1988, I, 140).

Након окупације Југославије забрањен је рад политичким партијама и покретима наредбом немачког команданта за Србију од 9. маја 1941. године.

### **Од политичког плурализма ка политичком монизму**

У складу са споразумом Тито–Шубашић договорено је да се у року од три месеца након завршетка Другог светског рата у Југославији одрже избори за Уставотворну скупштину (Димић 2001, 322; Павловић 2011, 10). Због међународних околности да би била испуњена демократска форма и одржани легитимни избори, усвојен је Закон о удружењима, зборовима и јавним скуповима 25. августа 1945. године. На тај начин, допуштена је обнова рада политичких странака, али су се комунисти побринули да они представљају симулакрум плурализма. Овакво стање било је, по њиховом схватању, привремено или прелазни период до успостављања једнопартијског режима.

Поступак оснивања политичке странке је поједностављен и либералнији у односу на прописе између два светска рата. Странке су могле да буду основане на савезном нивоу, у оквиру федералне јединице или аутономне области. Да би странка почела са радом није било потребно претходно одобрење, већ само пријава

надлежном органу власти. У зависности од територије на којој се оснива, политичка странка је уз пријаву подносила и одређен број потписа бирача (Закон 1945, чл. 4). Надлежни орган унутрашњих послова је доносио одлуку по пријави у року од 15 дана. Притом, примењивало се правило „ћутања управе“, па ако надлежни орган није донео одлуку, сматрало се да странка несметано може почети са радом. Забрањене су странке са фашистичким и профашистичким обележјем или оне партије које изазивају и распирују националну, расну или верску неједнакост, мржњу и раздор (види Закон 1945, чл. 8).

На изборима је учествовало и више предратних политичких странака, које су претходно поднеле пријаву надлежном органу власти. Међутим, поменути закон није доследно спроведен, јер су се на изборима појавиле и странке које нису биле формално регистроване. Између осталих, то је била и Комунистичка партија Југославије (Коштуница и Чавошки 2011, 302). Комунистичка партија је организовала јединствену листу Народног фронта, посебну политичку организацију којом су обухваћене и друге партије које су јој се прикључиле.<sup>25</sup> Због тога су постојала два начина да се обнови рад странака: подношењем захтева за одобрењем рада и изјавом о приступањем јединственом покрету у режији КПЈ (Павловић 2011, 11). Друге партије су задржале свој идентитет у Народном фронту из „међународних обзира“ (Petranović 1988, III, 49).

Након одржаних избора проглашена је република 29. новембра 1945. године, а први устав је усвојен почетком следеће године. Према Уставу Демократске Федеративне Југославије из 1946. године, слобода удруживања је „зајемчена“ (Устав 1946, чл. 27), као и друга политичка права, али је ова формулација била семантичке природе (Чавошки 2011, 25–26). Она је преузета и у Закону о потврди и изменама Закона о удружењима, зборовима и другим јавним скуповима 1946, као и у Основном закону о удружењима грађана 1965. године.

Политички плурализам је *de iure* био гарантован, али је *de facto* успостављена доминација једне политичке партије. Коштуница и Чавошки у својој студији *Страначки плурализам или монизам* указују на овај несклад између правне норме и праксе. Према њиховом мишљењу, формално је дозвољено право удруживања у политичке странке, а као додатне аргументе наводе да решења на

25 Део странака је сарађивао са комунистима у оквиру Народног фронта, док се део одлучио за опозиционо деловање. Већина странака је престала са политичким деловањем 1948. године (Павловић 2011, 11–12).

основу којих је обновљен рад политичких странака никада нису укинута. Након усвајања Устава СФРЈ из 1963. године, осим КПЈ, деловала је још једна политичка партија – Хрватска републиканска сељачка странка (Коштуница, Чавошки 2011, 303–305).

Опозицији је на многобројне начине онемогућено слободно политичко деловање.<sup>26</sup> Опозиционе странке нису могле да објављују своја гласила, организују одборе и активно учествују у изборној кампањи. На опозиционе функционере и чланове вршени су притисци од ухођења до насиља, а посланици су изложени шиканирањима и претњама. Парадигматичан је случај универзитетског професора Драгољуба Јовановића. Након својих критика изречених у савезној скупштини и иницијативе за стварањем посебне групације странака тзв. сељачког блока искључен је из Народне сељачке странке, добио је отказ на Правном факултету у Београду, одузет му је посланички мандат у савезном парламенту, а затим је осуђен на казну затвора.

Комунистичка партија није морала да прибегне формалној забрани других политичких партија, јер је могла да их учини slabим и безначајним („агностичка фаза“, Vergotini, 2015, 409). Повлашћен положај је обезбедила путем контроле полуга власти и изборног процеса који се одвијао у атмосфери револуционарног терора. Због тога су опозиционе странке и друге партије биле икебане у оквиру Народног фронта, постојале су „фиктивно” (Коштуница, Чавошки 2011, 174) како би пружиле легитимитет КПЈ да учврсти свој политички монопол. Такав закључак потврђује и историчар Бранко Петрановић – непосредно након Другог светског рата дошло је до „срастања партије и државе”, па је КМЈ била „основна снага политичког система и носилац големе друштвене моћи, независно од чињенице што није споменута у првом Уставу ФНРЈ” (Petranović 1988, III, 46). Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године је по први пут потврђена њена доминатна позиција у политичком систему.

Иако друге политичке странке нису изричито биле забрањене, једино је комунистичка партија била конституционализована са флоскулом о њеној руководећој улози у систему социјалистичког самоуправљања. Свака друга политичка активност која није била у складу са идејно-политичким основама диктатуре пролетеријата је санкционисана. Слобода удруживања је гарантована и Уставом СФРЈ из 1974. године (Устав 1974. чл. 167) и у посебним републичким и

26 Ванпарламентарна опозиција („опозиција ван фронта”) је била угушена након избора одржаних 1945. године. О изборним нерегуларностима и односу комуниста према другим политичким странкама видети текст Срђана Цветковића (Cvetković 2019, 105–127)



савезним законима. Последњи такав закон донет је у Србији 1982. године, важио је са изменама све до 2005. године (види: Закон о друштвеним организацијама и удружењима грађана 1982).

## Обнова вишепартијског система у Србији од 1990. године

Рушење Берлинског зида на симболичан начин означило је крај једне епохе у земљама Источне Европе и на Балкану. Комунистички систем се неумитно распадао упркос покушајима да се реформише, попут Горбачовљевог пројекта Перестројке у Совјетском Савезу. Промене у овим земљама означавале су почетак новог стања названог – транзиција. У литератури, усталио се термин посткомунизам, критикован услед својих садржинских и формалних недостатака (Тркуља 1995, 10), обележавајући државе у процесу преображаја ауторитарних у демократске политичке системе. Срж овог процеса трасиран је у три правца: прелазак са планске привреде на тржишну економију (*економска транзиција*), политичког монизма у вишепартијски систем (*политичка транзиција*) и комунистичког правног система у правну државу и владавину права (*правна транзиција*). По узору на велике грађанске револуције које су се одиграле два века раније, последња деценија XX столећа је названа либералном револуцијом у земљама некадашњег реалсоцијализма.

На простору бивше Југославије транзиција се није одвијала на уобичајен начин у околним посткомунистичким системима. Распад заједничке државе и грађански ратови умногоме су утицали на карактер политичких реформи. За разлику од других југословенских република које су хитале у осамостаљење и расписивање вишестраначких избора, Србија је заговарала опстанак Југославије, под изговором заштите интереса српског народа у другим републикама, и одгађала промене. Скривени мотив је био покушај да се очува политички монопол. Српски комунисти су у намери да задрже повлашћен статус отезали са реформама и предлагали „алтернативне“ моделе плурализма – тзв. беспартијски плурализам (Николић 2018, 244). Не само да се пролонгирало легализовање политичких странака, већ се и мимо демократске праксе у земљама Централне и Источне Европе избегавао дијалог са опозицијом.<sup>27</sup> Вишестраначки избори одржани су у Србији у

<sup>27</sup> У суђењу председнику Србије, Савезне Републике Југославије и председнику Социјалистичке партије пред Међународним кривичним судом за бившу Југославију у Хагу, бивши саборац Борислав Јовић је у својству сведока тужилаштва критиковао Слободана



децембру 1990. године у недемократском амбијенту, у закашњењу у односу друге републике. У складу са овом стратегијом, баштиник бивше комунистичке партије – Социјалистичка партија Србија (у даљем тексту скраћено: СПС), успела је да за разлику од већине бивших комунистичких партија у земљама Источне Европе, осим Демократске партије у Социјалиста у Црној Гори која је по томе апсолутни рекордер, опстане на власти у наредној деценији и да контролише и усмерава процес транзиције.

Дилема о првенству – одржавању избора или вишепартијски избори – разрешена је у корист друге опције, у складу са одлуком донетом на референдуму (Радојевић 2022: 192–193). Референдумска кампања је вођена тако да је грађанима представљено да је доношење устава приоритет у одбрани националних интереса Србије. Због тога је Устав усвојила једностраначка скупштина, иако су политичке партије добиле легалну форму у јулу 1990. године.<sup>28</sup> Сходно Закону о политичким организацијама, политичка организација је „самостална и добровољна организација [...] образована ради остваривања политичких циљева“. Она је и родни појам који обухвата: „странку, партију, удружење, савет, покрет или другу организацију (Закон 1990, чл. 1–2).

Политичке странке су уставна категорија од 1990. године у Републици Србији, обухваћена термином – удружење. Устав не садржи посебне одредбе о политичким странкама, па сходно томе не јемчи слободу вишепартијског система, не одређује њихову улогу, нити садржи правила о финансирању, али зато прописује разлоге и начин њихове забране. У складу са слободом политичког, синдикалног и другог организовања и деловања, политичка странка се оснива без претходног одобрења, уз упис у регистар који води надлежан орган. Уписом у регистар надлежног органа (министарство правде) политичка странка је стицала статус правног лица. Према тада важећим прописима, за регистрацију странке било је неопходно најмање 100 потписа пунолетних грађана (Закон 1990, чл. 5). Одређене су и границе слободе њеног организовања и деловања, јер може бити забрањена ако има за циљ „насилно мењање Уставом утврђеног поретка, нарушавање територијалне целокупности и независности Републике Србије, кршење Уставом зајемчених

---

Милошевића да је самовољно доносио кључне политичке одлуке и да је било неоправдано кашњење са увођењем вишепартијског система (Transkripti sudenja pred MKSJ, 20. novembar 2003, 329–331, 336–339).

28 Према Закону из 1990. године, политичку организацију могло је да оснује најмање 100 пунолетних грађана (чл. 5. ст. 1). Странка се регистровала код министарства надлежног за правду.

слобода и права човека и грађанина, изазивање и подстицање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости.” (Устав 1990, чл. 44). О забрани политичке странке одлучује Уставни суд. Он је овлашћен и да одлучује о сагласности статута или другог општег акта политичке странке или друге политичке организације с Уставом и законом (Устав 1990, чл. 125. ст. 1. тач. 5–6).

Друга врста проблема био је неуређен и неадекватан правни оквир. У раздобљу до 2009. године важиле су прописи из периода социјалистичког самоуправљања, неуставни прописи и одредбе неусклађене са међународним стандардима о људским правима (Тркуља 2008, 48).<sup>29</sup> Након доношења Устава из 1990. године, није усклађен Закон о политичким организацијама из 1990. године. Закон из 1990. не садржи само шири списак разлога за забрану политичких организација, већ и регулише другачији начин и поступак одлучивања о забрани политичких странака.<sup>30</sup> Наведене одредбе нису стављене ван снаге, иако су биле неуставне.

Устав Републике Србије од 2006. садржи новине у односу на свог претходника, јер садржи посебне одредбе о политичким странкама. Устав у својим основним начелима јемчи улогу политичких странка, дефинише начин оснивања странака и уређује начин стицања правног лица, регулише основе за забрану њеног деловања и омеђава аутономију странака. Друштвена улога политичких странака је у обликовању политичке воље грађана (Устав 2006, чл. 5. ст. 1). На овој одредби се и заснива претпоставка да оне служе јачању политичког плурализма, што је и мишљење Уставног суда (Маринковић 2019, 136). Ова формулација је слична одредбама

29 Закон о друштвеним организацијама и удружењима грађана Социјалистичке Републике Србије из 1982. године стављен је ван снаге 2005. године. Савезни закон о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације које се оснивају за територију СФРЈ из 1989. године такође се извесно време примењивао до доношења нових прописа.

30 Закон је уредио да је забрањена политичка странка ако у своје чланство укључи малолетнике или их злоупотреби у политичке сврхе, односно ако се политичка партија укључи у међународну организацију или удружење који делују ради остваривања циљева који су прописани и у члану 44. Устава. Закон одређује и да решење о забрани рада политичких организација доноси Врховни суд Србије на предлог јавног тужиоца (Закон 1990, чл. 12). Врховни суд је могао на предлог јавног тужиоца да „одмах“ привременом мером забрани рад политичке организације. Обавеза је Врховног суда да, у року од осам дана од пријема предлога, одржи претрес о забрани рада политичке странке. Предвиђена је сходна примена тадашњег Закона о кривичном поступку (Закон 1990, чл. 14). Суд је одлуку могао донети и у одсуству тужиоца и представника политичке странке. Одлуком тј. својим решењем Суд може поништити решење о привременој забрани ако је донета ова мера или изрећи казну забране рада политичке организације (Закон 1990, чл. 13. Закона). Суд је могао и да, на предлог овлашћеног лица политичке странке, укине решење о забрани рада ако су престали разлози због којих је изречена забрана (Закон 1990, чл. 15).

које постоје у упоредном праву, нпр. у немачком (Основни закон 1949, чл. 21. ст. 1),<sup>31</sup> румунском (чл. 8) или мађарском уставу (чл. VIII.3). Устав уређује и да политичке странке не могу непосредно вршити власти, нити је потчинити себи, што треба схватити тако намером да се заштити начело грађанске суверености (Петров и Симовић 2021, 41).

Оснивање политичких странака је слободно, без претходног одобрења. Политичка странка се оснива на оснивачкој скупштини доношењем оснивачког акта, програма, статута и избором лица овлашћеног за заступање политичке странке (Закон 2009, чл. 10). То значи да свако лице има право да оснива политичку странку и да јој слободно приступа изузев оних категорија којима Устав то изричито онемогућава. По нашем уставу, ова забрана се односи на носиоце државних и правосудних функција (судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци) Заштитника грађана, припаднике војске и полиције (Устав 2006, чл. 55. ст. 4).<sup>32</sup> Ова одредба јесте један вид легитимног ограничавања слободе политичког организовања, коју признаје и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Закон 2003, чл. 11). То значи и да нико не може принудити неко лице да приступи политичкој странци, јер је његово „право да се остане изван сваког удружења“ (Устав 2006, чл. 55. ст. 1).

Закон о политичким странкама је дефинисао појам политичке странке, полазећи од уставних одредби, одређујући да је то „организација грађана слободно и добровољно удружених, основана ради остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћа на изборима“ (Закон 2009, чл. 2). Закон предвиђа и да националне мањине могу имати своје странке које их могу заступати, и оне имају посебне циљеве, па и за њих важи особени услов за регистравање. Странка стиче статус правног лица даном регистравањем код надлежног органа (Закон 2009, чл. 5).<sup>33</sup> Уз пријаву се подноси одговарајући број потписа грађана, што је опречно формулацији о томе да се странка слободно оснива. Законодавац захтева за оснивање странке најмање 10.000 пунолетних

31 Немачко уставно право разликује учешће политичких партија у образовању политичке воље и образовању државне воље (Рејс 2011: 336–337). Према немачком уставу, „странке учествују у образовању политичке воље“, што подразумева: учешће у политичком васпитању грађана и подстицању политичке партиципације, утицај на јавно мњење итд.

32 У упоредном праву, ова обавеза забране може бити и шире постављена, па се тако забрана односи и на лица која раде у јавној управи (нпр. у уставним системима Белорусије, Грчке, Естоније, Марањске, Румуније и Турске).

33 Регистар политичких странака води Министарство за државну управу и локалну самоуправу, у складу са Законом о политичким странкама и Правилником о начину уписа и вођења Регистра политичких странака (Правилник 2009).

и пословно способних држављана, односно 1.000 пунолетних и пословно способних грађана за странку националне мањине (Закон 2009, чл. 8–9). *Ratio* одредбе је спречавање екстремне плурализације. У стручној јавности је критикована, јер се сматра да нарушава прокламована уставна права (Петров и Симовић 2018, 186).<sup>34</sup> Политичка странка се брише из Регистра и престаје да постоји: 1) ако орган утврђен статутом доноси одлуку о престанку рада; 2) ако се политичка странка споји с другом политичком странком и 3) ако јој Уставни суд забрани рад.

Устав је прописао две врсте основа за забрану удружења: 1. није допуштено оснивање тајних и паравојних удружења (Устав 2006, чл. 5, чл. 55. ст. 3), 2. Уставни суд може да забрани удружење или политичку организацију (политичку странку), ако је њено деловање усмерено на: а) насилно рушење уставног поретка, б) кршење зајемчених људских или мањинских права или в) изазивање расне, националне или верске мржње (Устав 2006, чл. 55. ст. 3. и чл. 167. ст. 2). Уставотворац је тиме јасно указао да странка може бити искључиво забрањена одлуком овог државног органа. Закон о политичким странкама садржи још један разлог за забрану политичких странака – ако је деловање политичке странке усмерено на нарушавање територијалне целовитости. Поступак за забрану рада политичке странке покреће се на предлог Владе, Републичког државног тужиоца и министарства надлежног за послове управе. На основу одлуке Уставног суда о забрани рада политичке странке, она се брише из регистра.

Уставни суд није користио своје овлашћење да одлучује о забрани политичких странака у претходном периоду. За време важења Устава од 1990. године, на захтев Републичког јавног тужилаштва су покренута два поступка за забрану политичких странака: поступак за забрану Странке демократске акције покренут 1991. је обустављен због непостојања процесних претпоставки за вођење поступка и одлучивање након 18 година. а поступак против Српског покрета обнове је обустављен 1998. године, након што је Републичко јавно тужилаштво одустало од предлога. Од доношења Устава од 2006. године поднето је више захтева за забрану политичких странака. Сви захтеви су одбачени због недостатка процесних претпоставки за вођење поступка (Петров 2013, 213). Поменути пракса указује на то да је Уставни суд избегавао да улази у мериторно одлучивање о

<sup>34</sup> Ова одредба је била и предмет оцене уставности (види: Одлука УСРС, IУз-479/2014). У свом издвојеном мишљењу, судија Оливера Вучић критиковала је њену легитимност, сматрајући да она представља озбиљно нарушавање прокламоване слободе политичког удруживања.

забрани политичких странака у два наведена случаја. Друго, Уставни суд је донео одлуку о забрани организација „Национални строј“ и „Образ“, а затим је одбацио предлог за забрану у случају „Српски народни покрет 1389 и остали“.<sup>35</sup> Нажалост, у овим одлукама у којима је показао „недоследност и противречност“, Уставни суд је пропустио прилику да успостави принципе и смернице које би могле да послуже као путоказ у другим случајевима.

## ЗАКЉУЧАК

Политичке странке су једна од основних институција у либералним државама, јер савремене демократије не могу функционисати без политичког плурализма. Политичка странка је средство за „излучивање“ политичке воље грађана и посредник између друштва и државе. Последица слободе удруживања је институционализација политичке партије. Овај процес је прошао фазе од непризнавања и критике, игнорисања до стадијума њихове легитимизације и легализације. Међународни документи политичко удруживање сврставају у ранг универзалног и основног људског права. Већина, правних система определила се за институционализацију политичких странака, али овај процес није хармонизован.

У Србији настанак политичких странака и њихова институционализација у тесној су вези. Закон о удружењима из 1881. године омогућио је појаву првих политичких партија. Пре овог „момента“ настају клице или претече, групе истомишљеника окупљених око владара или његових противника. Народно представништво и друге претпоставке (попут слободе штампе) јављају се тек од друге половине XIX века, што је условило и да партије у Србији настају под специфичним околностима. Српски владари су нерадо пристајали да прихвате слободу политичког удруживања. У политичким организацијама они виде опасност, што је одлика „репресивне фазе“ развитка политичких странака (Vergotini 2015, 409). До Првог светског рата правна регулатива о политичким странкама често је мењана, тако да су услови за оснивање и деловање странака били ублажени у време када је власт монарха слабила. Овај период обележава и висок ниво политичке поларизације и насиља.

У међуратном раздобљу у Југославији вишепартијски систем је прошао етапе легитимације и репресивне фазе. Слобода политичког удруживања је забрањена у време диктатуре (1929–1931), а након

---

<sup>35</sup> О овим случајевима упућујемо на следећу литературу: Beljanski 2013, 245–271; Marinković 2014, 120–131; Petrov 2012, 799–812.

овог периода до почетка Другог светског рата није омогућено равноправно учешће политичких странака у Краљевини Југославији. Осим тога, забрањене су политичке партије које су у свом програму заступале антидржавна начела (републиканизам, федерализам) или су биле блиске комунистичком покрету. Након престанка диктатуре, власт је установила нови институционални оквир за политичке партије. Политички живот је дозвољен оним странкама које је протежирао режим, а услови за регистрацију су били такви да је већина опозиционих партија приморана на прављење велике коалиције да би учествовала на изборима. Институционални оквир политичких странака био је фаличан *de iure*, а *de facto* плурализам је симулован.

Непосредно након Другог светског створени су нормативни услови да се обнови деловање политичких странака. То је био прагматичан потез Комунистичке партије Југославије с циљем да легитимитет пред међународном јавношћу добије власт коју ће формирати. Због тога је организовала лажне вишепартијске изборе 1945. године, а Закон о удружењима, зборовима и јавним скуповима је био либералнији него сличан закон Краљевине Југославије из 1931. године. Опозиционе политичке странке изван Народног фронта изложене су притисцима, тако да је њихов рад обустављен непосредно након избора. Сличну судбину доживеле су и странке у оквиру Народног фронта. Између правне норме и праксе је постојао огроман јаз. Плурализам организовања и слобода удруживања зајамчене су уставима и законима, али је једна странка имала другачији институционални третман. Комунистичка партија је интегрисана у државу, конституционализована од Устава из 1963. са одређеном улогом у политичком систему. Иако друге политичке странке нису формално забрањене, нису имале могућности да делују у условима једнопартијског система.

Распад комунистичке Југославије довео је до преображаја политичког монизма у вишепартијски систем у Србији. Политичке странке су конституционализоване Уставом од 1990. године. Поступак оснивања политичких странака био је једноставан и нису захтевани строги услови за регистрацију. Међутим, процес њихове институционализације наишао је на низ проблема, јер су прописи били неусклађени, а бројна питања везана за деловање политичких партија нису била адекватно уређена. С друге стране, плурализам и слобода политичког удруживања су нарушени захваљујући доминантном положају Социјалистичке партије Србије у последњој деценији XX века. Након политичких промена, настављен је процес

институционализације и конституционализације, али многе недаће из претходног периода нису разрешене. То се, пре свега, односи на јаз између формалног и стварног значења парламентаризма и вишестраначја, слободе удруживања и права на политичко организовање и деловање.

## РЕФЕРЕНЦЕ

Beljanski, Slobodan. 2013. „Militantna demokratija u praksi Ustavnog suda Srbije”. U *Militantna demokratija – nekad i sad*, ur. Violeta Beširević, 245–271. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik.

Владисављевић, Милан. 1939. *Развој уставности у Србији*. Београд: Издавачка задруга „Политика и друштво“.

Димић, Љубодраг. 2001. *Историја Српске државности, књига III Србија у Југославији*, Нови Сад: Српска академија наука и уметности, огранак у Новом Саду, Беседа, Друштво историчара јужнобанатског и сремског округа.

Ђорђевић, Димитрије. 2017. *Историја модерне Србије 1800–1918*. Београд: Завод за уџбенике.

Живановић, Живан. 1923. *Политичка историја Србије у другој половини деветнаестог века, књига прва – Од Свето-андрејске скупштине до прогласа независности Србије 1858–1878*. Београд: Издавачка књижевница Геце Кона.

Јанковић, Драгослав. 1995. *Рађање парламентарне демократије – политичке странке у Србији XIX*. Београд: Правни факултет.

Јевтић, Драгош. 1988. „Видовдански и Октоисани устав од 3. IX 1931. године” У *Анали Правног факултета*, (1–2): 107–126.

Јовановић, Слободан. 1991. *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858), Сабрана дела Слободана Јовановића, том 3*. Београд: Београдско издавачко-графички завод, Југославијапублик, Српска књижевна задруга.

Јовановић, Слободан. 1991. *Влада Милана Обреновића – књига друга (1878–1889), Сабрана дела Слободана Јовановића, том 5*. Београд: Београдско издавачко-графички завод, Југославијапублик, Српска књижевна задруга.

Јовановић, Слободан. 1991. *Влада Александра Обреновића – књига прва, део I, Сабрана дела Слободана Јовановића*,



- том 6. Београд: Београдско издавачко-графички завод, Југославијапублик, Српска књижевна задруга.
- Јовановић, Слободан. 1991. *Влада Александра Обреновића – књига прва, део II, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 7*. Београд: Београдско издавачко-графички завод, Југославијапублик, Српска књижевна задруга.
- Јовановић, Слободан. 1995. *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд: Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ.
- Костић, Лазо, 2000. *Коментар Устава (Југословенско уставно право), Сабрана дела, први том*. Београд: Српска радикална странка
- Коштуница, Војислав, и Чавошки, Коста. 2011. *Странацки плурализам или монизам – обнова и затирање послератне опозиције*. Београд: Досија студио, Службени гласник.
- Кркљуш, Љубомирка. 2009. *Правна историја српског народа*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- Маринковић, Танасије. 2014. *Granice slobode političkog udruživanja – uporednoteorijska studija*. Београд: Досије.
- Маринковић, Танасије. 2019. *Расправа о праву на слободне изборе*. Београд: Досије студио.
- Марковић, Слободан. 2011. „Екстремизам у српској политичкој традицији.” *Херетикус* V(2): 9–22.
- Марковић, Ратко. 2013. *Уставно право, седамнаесто осавремењено и исправљено издање*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- Митровић, Живан. 1939. *Политичке партије у Србији*. Београд: Политика.
- Павловић, Момчило. 2011. „Затирање политичког плурализма у Србији 1945–1948.” *Историја 20. века* (3): 9–24.
- Павловић, Марко. 2008. *Правна европеизација Србије 1804–1918*. Крагујевац: 2008.
- Pantelić, Nikola, i Radojević Mijodrag. 2021 „(Zlo)upotreba mera militantne demokratije – Lojalnost državnih službenika i organičenje političkog udruživanja“. У *Primena prava i pravna sigurnost: zbornik radova 34. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava*, ur. Jelena S. Perović Vujačić, 461–477. Београд: Кораоничка школа природног права.



- Pejić, Irena. 2011. „Političke partije u Narodnoj skupštini: ustavni okvir za delovanje“. U: *Partije i izbori u Srbiji – 20 godina*, прир. Slaviša Orlović, 335–351. Beograd: Fondacija Friedrich Ebert Stiftung, Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju.
- Petranović, Branko. 1988. *Istorija Jugoslavije 1918–1988. Prva knjiga Kraljevina Jugoslavija 1914–1941*. Beograd: Nolit.
- Petranović, Branko. 1988. *Istorija Jugoslavije 1918–1988. Treća knjiga Socijalistička Jugoslavija 1945–1988*. Beograd: Nolit.
- Petrov, Vladan. 2012. „Ustavni sud i zabrana udruženja: nadležnost koja mu ne pristaje (prilog: šta je ustavni moral?)“. *Pravni život* (12), 799–812. Beograd: Udruženje pravnika Srbije.
- Перовић, Латинка. 1995. *Српски социјалисти 19. века*. Beograd: Службени лист СРЈ.
- Петров, Владан. 2013. „Забрана политичких странака и удружења“. У *Улога и значаја Уставног суда у очувању владавине права*, прир. Боса М. Ненадић, 211–223. Beograd: Уставни суд.
- Петров, Владан, Симовић Дарко. 2018. *Уставно право*. Beograd: Службени гласник.
- Петров, Владан, Симовић Дарко. 2021. *Уставно право – приручник за полагање правосудног испита, пето издање*. Beograd: Службени гласник.
- Поповић-Обрадовић Олга. 1998. *Парламентаризам у Србији 1903–1914*. Beograd: Јавно предузеће Службени лист СРЈ.
- Прибићевић, Светозар. 1953. *Диктатура краља Александра*. Beograd: Просвета.
- Продановић, Јаша. 1936. *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*. Beograd: Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон А. Д.
- Продановић, Јаша. 1947. *Историја политичких странака и струја у Србији*, књ. 1. Beograd: Просвета.
- Раденић, Андрија. 1973. *Прогони политичких противника у режиму Александра Обреновића 1893–1903*, Beograd: Историјски архив.
- Радојевић, Миодраг. 2004. „Српски уставни и развој уставности“. У *Српски уставни од 1835. до 1990. године, са уставима Краљевине СХС и Краљевине Југославије*, прир. Миодраг Радојевић, 5–28. Beograd: Граматик.

- Радојевић, Мијодраг. 2022. „Референдуми у Србији – између народне воље и манипулације” У *Национални интерес* 41(1): 185–210.
- Станић, Милош. 2019. *Политичке странке и посланички мандат*. Београд: Институт за упоредно право.
- Sartori Giovanni, 2002. *Stranke i stranački sustavi – analitički okvir; svezak I*, Zagreb: Politička kultura.
- Тркуља, Јовица, 2010. „Дефицити српске легислативе о слободи удруживања.” У *Уставно ограничење слободе удруживања*, ур. Јовица Тркуља, 30–55. Београд: Уставни суд.
- Ћирковић, Сима. 2004. *Срби међу европским народима*. Београд: Equilibrium.
- Нејвуд, Endru, 2004. *Politika*, Beograd: Clío.
- Чавошки, Коста. 2011. *Устав као средство агитације и пропаганде*. Београд: Институт за савремену историју, Службени гласник.
- Cvetković, Srđan. 2019. „Kako je ukinut parlamentarizam u Srbiji 1945. godine?.” *Heretik* XVII(1–2): 105–127.
- Čulinović, Ferdo. 1961. *Jugoslavija između dva rata*, I–II. Zagreb: Izdavački zavod Jugoslovenske akademije znanosti i umjetnosti.
- Vergotini, de Đuzepe. 2013. *Uporедно ustavno pravo*. Beograd: Službeni glasnik.

### *Правни акти:*<sup>36</sup>

- Закон о удружењима и зборовима, усвојен 1. априла 1881. године, објављен у „Службеним новинама”, број 84 од 18. априла 1881. године.
- Закон о удружењима и зборовима, усвојен 11. јуна 1884. године, објављен у „Српским новинама”, број 143 од 29. јуна 1884. године
- Закон о јавним зборовима и удружењима, усвојен 31. марта 1891. године, објављен у „Српским новинама”, број 78 од 6. априла 1891. године
- Закон о изменама и допунама у Закону о зборовима и удружењима, усвојен 17. новембра 1898. године, објављен у „Српским новинама”, број 255 од 21. новембра 1898. године

---

<sup>36</sup> Правни акти су наведени према временском редоследу њихом доношења.

Закон о изменама и допунама у Закону о зборовима и удружењима од 11. јуна 1884. и његовим изменама и допунама од 17. новембра 1898. године, усвојен 14. јануара 1900. године, објављен у „Српским новинама”, број 13 од 19. јануара 1900. године.

Устав за Краљевину Србију, објављен у „Српским новинама”, број 127 од 7. јуна 1903. године.

Устав Краљевине Срба, Хрвава и Словенаца, „Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“, број 142а од 28. јуна 1921. године.

Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави од 2. августа 1921. године, „Службене новине Краљевине СХС – ванредно издање”, број 170а од 3. августа 1921. године

Мом драгом народу – Свима Србима, Хрватима и Словенцима (проглас), „Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца”, број 6 од 6. јануара 1929. године.

Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави, „Службене новине Краљевине СХС”, број 9 од 11. јануара 1929. године.

Устав Краљевине Југославије, „Службене новине Краљевине Југославије”, број 200 од 3. септембра 1931. године

Закон о удружењима, зборовима и договорима, „Службене новине Краљевине Југославије – додатак”, број 225 од 18. септембар 1931.

Закон о изменама и допунама Закона о удружењима, зборовима и договорима од 18. септембра 1931. године, „Службене новине Краљевине Југославије”, број 26 од 15. април 1933. године.

Закон о удружењима, зборовима и другим јавним скуповима, „Службени лист ДФЈ”, бр. 65/45.

Закон о потврди и изменама Закона о удружењима, зборовима и другим јавним скуповима, „Службени лист ФНРЈ”, бр. 51/46.

Устав СФРЈ, „Службени лист СФРЈ”, бр. 14/1963, 18/67, 55/68, 4/69, 25/70, 29/71, 51/71, 71/72 и 5/73.

Основни закон о удружењима грађана, „Службени лист СФРЈ”, бр. 16/65.

Устав СФРЈ, „Службени лист СФРЈ”, бр. 9/74, 38/81, 87/81, 70/88, 71/88 и 57/89.

Закон о друштвеним организацијама и удружењима грађана, „Службени гласник СРС“, 24/82, 39/83, 17/84, 50/84, 12/89, 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 48/94 – др. закон, 101/05 – др. закон.

Закон о политичким организацијама Републике Србије, „Службени гласник СРС“, број 37/90 и „Службени гласник РС“, бр. 30/92 – др. закон, 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05 – др. закон.

Закон о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације које се оснивају за територију Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, „Службени лист СФРЈ“, број 42/90, „Службени лист СРЈ“, бр. 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 и 73/2000 – др. закон и „Службени гласник РС“, бр. 36/09 – др. закон и 51/09 – др. закон.

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 1/90.

Закон о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука, „Службени гласник РС“, бр. 32/91, 67/93 и 101/05.

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98 од 10. новембра 2006, 115 од 30. новембра 2021 – Амандмани I–XXIX и 16 од 9. фебруара 2022.

Закон о Уставном суду, „Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – одлука УС, 103/15 и 40/15 – др. закон.

Закон о удружењима, „Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 99/11 – др. закон.

Правилник о начину уписа и вођења Регистра политичких странака, „Службени гласник РС“, бр. 51/09.

Закон о политичким странкама, „Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 61/15 – одлука. УС.

Одлука Уставног суда Републике Србије [УСРС], IУз-479/2014 од 9. априла 2015. године, „Службени гласник РС“, бр. 61/2015.

Закон о ратификацији Европске конвенција за заштиту људских права и основних слобода, „Службени лист СРЈ – СЦГ“, бр. 9/2003.

Транскрипти са суђења Слободану Милошевићу пред МКСЈ, [http://www.hlc-rdc.org/Transkripti/Milosevic/\\_Milosevic.html](http://www.hlc-rdc.org/Transkripti/Milosevic/_Milosevic.html)

**Mijodrag Radojević\***

*Institute for political studies, Belgrade*

---

## **POLITICAL PARTIES AND FREEDOM OF POLITICAL ASSOCIATION IN SERBIA**

---

### **Resume**

---

*The topic of this article is the process of institutionalization of political parties in Serbia and freedom of association. The process of institutionalization implies the proclamation of the right to free association and the procedure of regulating political parties by law and constitutions. The process of institutionalization is divided into four periods: from 1881 to the First World War; between the two world wars, from 1945 to 1990, and the modern period from 1990.*

*The Law on Associations from 1881 enabled the emergence of political parties. The process of founding the first political parties was simple. However, Serbian rulers refused to accept freedom of political association. They saw danger in political organizations, which is a feature of the “repressive phase” of the institutionalization of political parties according to Vergotini. Due to that, the regulations on associations are often changed. The conditions for the establishment and operation of the parties were more favorable at a time when the power of the monarch was weak.*

*Freedom of political association was banned during the dictatorship (1929–1931), and after this period until the beginning of the Second World War, equal participation of political parties in the Kingdom of Yugoslavia was not enabled. In addition, political parties whose program contained anti-state principles (republicanism, federalism) or if they supported the communist movement were banned. After the end of the dictatorship, the state government regulated a new institutional framework for*

---

\* E-mail address: [miodrag.radojevic@gmail.com](mailto:miodrag.radojevic@gmail.com).

*political parties. The conditions for registration were strict.*

*Immediately after the Second World War, political parties were allowed. The conditions for establishment were liberal. The Communist Party wanted as many parties as possible to participate in the elections. In that way, the new government would provide legitimacy to the international community. In practice, other political parties were under pressure, and the 1945 multiparty elections were bogus. There was a huge gap between the legal norm and the practice in communism. Although other political parties were not formally banned, they did not have the opportunity to operate under the communist system. The position of the Communist Party of Yugoslavia was defined by the constitutions of 1963 and 1974.*

*After the disintegration of communist Yugoslavia, a multiparty system was re-established in all former republics. In Serbia, freedom of political association was proclaimed by the 1990 Constitution. The process of founding political parties was simple. The conditions for registration were not strict. However, the institutionalization process has run into problems. Regulations on political parties were inconsistent and unconstitutional. Important issues for the activities of political parties are unresolved. Pluralism and freedom of political association have been violated in practice. During the last decade of the 20th century, there was quasi-parliamentarism and a pseudo-party system. After the political changes in 2000, the process of institutionalization and constitutionalization of political parties continued, but many problems from the previous period have not been resolved. The new Constitution of 2006 regulated the role of political parties and determined the limits of their autonomy. The Constitutional Court decides on the ban on political parties in Serbia. He did not ban any political party, although the procedure was initiated several times.*

**Keywords:** *association, political pluralism, parliamentarism, approval and registration of political parties, institutionalization, constitution, prohibition of political parties, constitutional court.*

---

Слободан Зечевић\*

Институт за европске студије

---

## СИСТЕМСКА ОГРАНИЧЕЊА ДЕМОКРАТСКОГ СИСТЕМА У СРБИЈИ

---

### Сажетак

---

*Вишестраначки демократски систем у Србији је у кризи. Од првих вишестраначких избора 1990. године до данас понављају се исте дилеме. Да ли постоје услови за демократске и фер изборе и треба ли их бојкотовати? Проблем је, међутим, дубљи јер задире у уставну организацију власти и одабир изборног система. Устав Републике Србије из 2006. године предвиђа постојање неке врсте мешовитог система са председником владе као носиоцем извршне власти и председником републике који је задужен да изражава јединство Републике Србије. Председника Републике Србије бира народ на непосредним изборима, с тим што је овај ускраћен за овлашћења који непосредан избор тражи. Још теже последице оставило је увођење пропорционалног изборног система који је произвео слабе и корумпиране коалициона владе чији су састав одређивали тајкуни и стране обавештајне службе. Да би се избегле деформације изборне пропорционале, односно да би се добила стабилна влада, уследило је увођење аутократских мера владавине над медијима и институцијама државе.*

**Кључне речи:** *пропорционални изборни систем, устав, извршна власт, демократски легитимитет, председник Републике, ауторитарне технике, криза демократског система, коалиционе владе*

---



---

\* Имејл-адреса: szecevic5@gmail.com.

## УВОД

Вишестраначки демократски систем у Србији је у кризи. Од првих вишестраначких избора 1990. године до данас понављају се исте дилеме, да ли постоје услови за демократске и фер изборе и треба ли их бојкотовати? Проблем је, међутим, дубљи јер задире у проблематику уставне организације власти и одабир изборног система. Кад је реч о тексту устава овај би требало да јасно расподели надлежности и да допринесе ефикасности институција државе. Опредељење у вези са изборним системом говори о томе колико се придаје значај стабилности и складној политици Владе.

Устав Републике Србије из 2006. године установио је приступ према коме је председник Владе носилац извршне власти (Устав Републике Србије 2006, чл. 136),<sup>39</sup> док је председник Републике задужен да изражава јединство Републике Србије (Устав Републике Србије 2006, чл. 111). Из претходно изнетог уочава се да је функција председника Републике више протоколарне и симболичне природе, односно да су се творци српског устава определили за парламентарни режим. С тим у вези намеће се питање да ли ова врста надлежности председника Републике заиста одговара историјско-политичком развоју и народном менталитету? На челу Србије у XIX и почетком XX века били су представници две изворно народне династије Карађорђевића и Обреновића који су персонификовали државу и имали незаобилазну политичку улогу. Срби су посматрали свог владара као „газду у кући” човека који треба да донесе ред, стабилност и просперитет. Председничка функција Јосипа Броза Тита се у великој мери уклапала у претходно описану матрицу.

Одабир изборног система у демократским државама пак говори о томе у којој мери се тежи стабилности владе и персоналној легитимности. Пропорционални изборни систем даје верну, математичку слику расподеле политичких снага у једној земљи, али најчешће доводи до формирања крхких владајућих коалиција. Већински систем не поседује математичку тачност, али зато пружа народном посланику изабраном по имену и презимену легитимитет и омогућава успостављање стабилне владе. У даљем излагању уочићемо да су решења за која су се одлучили творци српског устава из 2006. године заправо допринела неравнотежи и оспоравањима овлашћења која имају највиши носиоци државних функција.

---

39 Устав Републике Србије „Службени гласник Републике Србије”, 98/06.



## НЕДОРЕЧЕНОСТИ СРПСКОГ УСТАВА

Приликом израде српског устава из 2006. године коришћена су аустријска и француска искуства (Марковић 2017, 96), мада објективно гледано наш уставни поредак више личи на онај аустријски. Узевши у обзир историју Српске државе и народа требало је заправо да буде обрнуто.

### Француски уставни концепт

У нас има приличан број интелектуалаца који мисле да је творац V Републике Шарл Де Гол (*Charles de Gaulle*) био помирителъ и човек друштвеног консензуса иако је заправо у очима француске политичке класе и интелектуалне елите био све супротно од тога. Реч је особи која је имала смелости да уздрма државне темеље и владајуће назоре. Примера ради, Француска република почивала је од 1875. године на парламентарном режиму који је био синоним за демократске слободе (Ardant and Mathieu, 2019-2020, 382–383). Састав владе као извршног органа зависио је од међустраначких споразума, који су се често раскидали брже него што би били уговорени. Де Гол никада није заборавио како му је амерички председник Рузвелт (*Franklin Roosevelt*) током рата рекао следеће:

„Занимала ме је француска унутрашња политика 30-их година, али нисам могао да је пратим. Председници владе мењали су се сваки час” (Maguire 1995, 593–608).

Де Гол је био убеђен да је пораз од Немачке 1940. године дошао као последица деформација парламентаризма. Власт која је у потпуности припадала Скупштини доводила је до узурпирања националног суверенитета, односно до пребацивања истог у руке партијских вођа вођених ситним политичким и материјалним интересима (Chevalier, Carcassonne, Duhamel, Benetti, 2017, 12–13).

Међутим, француски политички естаблишмент био је привржен парламентарном режиму. Французи су били под утицајем британске демократије старије од њихове, где је Парламент имао сву политичку власт. За председнички систем говорило се да је америчка новотарија устројена за нови свет, односно да не одговара европској демократској традицији. Једино искуство које су Французи имали са председничким системом лоше се завршило. Половином XIX века Наполеон III изабран је за председника Друге републике, али је убрзо завео лични режим прогласивши се за цара.

Де Голово залагање крајем 50-их и током 60-их година прошлог

века за увођење председничког система изазвало је лавину оптужби на његов рачун. Противници су му били припадници странака левице и умерене деснице Четврте републике, као и новинари, интелектуалци и еминентни професори уставног права. Тако је рецимо Франсоа Митеран написао књигу у којој је оптужио Де Гола да је човек „сталног државног удара” (Mitterrand 1964, 10). Правни стручњаци говорили су да је његов систем „бонапартистички”, односно да концентрише власт у рукама једног човека, да уништава демократске тековине и да неће имати никакву употребну вредност после генераловог одласка са власти, јер је прављен по његовој мери.

Де Гол је утврдио свој уставни концепт говором у месту Баје (*Bayeux*) још 16. јуна 1946. године (Chevalier, Carcassonne, Duhamel, Benetti 2017, 12). Био је усредсређен на јачање надлежности председника републике, сматрајући да би овај морао да усмерава кључне националне политике и да буде арбитар, изнад странака и њихових политичких игара. Узроци декаденције која је довела до пропасти парламентарне Треће и Четврте републике по мишљењу Мишела Дебреа (*Michel Debré*) писца устава и првог председника Владе Пете републике, лежали су управо у слабој председничкој функцији. Увећан обим председничких овлашћења требало је да почива на демократском легитимитету који би председник црпео непосредно из народа.

Председник који располаже значајним надлежностима, изборним легитимитетом и мандатом од седам година са могућношћу реизбора, постао је једна врста *републиканског монарха*. Концентрисањем већег дела власти у рукама једног човека делимично се враћало у период Француске краљевине и царевине и владарске свемоћи. Према одредбама устава Пете републике које су и данас на снази, председник је овлашћен да води спољну политику и јемчи примену међународних споразума, да командује војском и да одређује правце унутрашње политике (Chevalier, Carcassonne, Duhamel, Benetti 2017, 12). Овај не одговара Скупштини нити је дужан да јој подноси извештаје с обзиром да црпи своју легитимност непосредно из народа. Суверени арбитар политичког живота који се стара о поштовању устава и о добром функционисању државних органа (*Laconstitution de République Française* 1958 art. 5), надлежан је ако процени да постоји политичка криза у земљи, да распусти Скупштину и распише парламентарне изборе (*Laconstitution de République Française* 1958 art. 12). У случају озбиљних претњи по институције, независност и територијални интегритет државе, председник је овлашћен да донесе одлуку о увођењу ванредног стања,

чиме сва власт привремено прелази у његове руке а Скупштини остаје право да се редовно састаје (La constitution de République Française de 1958 art. 16). Председник има надлежност да се обрати народу и позове га да путем референдума суверено донесе одлуке, те се непосредно референдумско одлучивање у областима које одређује устав надређује доношењу законодавних аката у Скупштини.

Де Гол није желео да наметне Французима устав америчког типа, по коме председника као носиоца извршне власти и његов министарски апарат надзире дводомни Конгрес. Концепт вршења власти у Петој републици почивао је на идеји да председник Француске даје смернице за политичко деловање које у живот спроводи Влада. Реч је, дакле, о полупредседничком систему у коме Влада као друга грана извршне власти, располаже државном управом, оружаним снагама и има надлежност да води националну политику (La constitution de République Française de 1958 art. 20). Поверење Влади даје Скупштина која надзире њен рад. Председник Републике предлаже кандидата за председника Владе из странке која може да обезбеди потребно већинско поверење Скупштине. Ствари су се донекле компликовале по питању избора кандидата за министре. Формално кандидат за председника Владе предлагао је имена министарских кандидата председнику Републике (La constitution de République Française de 1958 art. 8). Овај последњи их је својим потписом постављао на функцију, што је указивало да министри свој положај заправо дугују шефу државе. Право председника Владе да састави министарски тим ван режима кохабитације постојало је мање више само на папиру. У пракси председник Републике најчешће би тражио да се појединци изаберу на чело одређених министарстава, или је пак ишао дотле да је сам састављао списак министара који је кандидат за председника Владе хтео - не хтео морао да прихвати, да не би и сам био замењен.

Према Уставу из 1958. године Влада је била одговорна Скупштини а не председнику Републике, те овај само формално прихватао њену оставку. Међутим, у редовним приликама (ван режима кохабитације) уставна пракса је довела до тога да председник Републике стекне дискрециону надлежност да смени председника Владе и његов министарски кабинет. Ова смена се формално одиграла тако што је председник Републике наизглед „прихватао оставку” председника Владе, за коју су и париски врапци знали да је дошла по захтеву овог првог. Јавна је тајна била да је председник Француске телефонским позовом могао да наложи председнику Владе да смени тог и тог министра. Док је био председник државе

Никола Саркози (*Nicolas Sarkozy*) је председника Владе Франсоа Фијона (*François Fillon*) називао „својим сарадником”, чиме је желео да нагласи да овај последњи нема политичку тежину и самосталност, што баш и није одговарало уставном тексту. Саркози је свој однос објашњавао тиме што онај кога је непосредно изабрао народ има суштинску превласт над оним ко има само већинску подршку посланика у Скупштини.

Председник Владе је могао по потреби да буде стављен у функцију „политичког осигурача”. Наиме, ако би унутрашње прилике кренуле у лошем правцу, председник Републике је имао опцију да одговорност за настале тешкоће свали на рачун министарског кабинета. Сменом Владе чувала се стабилност политичког система и одржавао ауторитет шефа државе.

Уставни систем Пете републике био је флексибилан и двосмеран. Уколико би током свог мандата председник распустио Скупштину и изгубио већину на парламентарним изборима, поредак се од председничког преображавао у парламентарни. Председник Владе преузимао је највећи део извршне власти, самостално би бирао министре, водио би економску политику земље, старао се о унутрашњој безбедности и вршио би снажан утицај на одређивање праваца спољне и одбрамбене политике, иако су ови домени били резервисани за деловање председника Републике. Тада би, у ствари, настајао тзв. режим „кохабитације” или „суживота” председника Републике и Владе различитог политичког опредељења. Де Гол никада не би прихватио да учествује у „кохабитацији”, јер би губитак парламентарних избора схватио као изражавање политичког неповерења према њему лично и поднео би оставку. Генерал је 1969. године дао оставку на председничку функцију због мање ствари, односно само зато што није добио већину на референдуму којим је хтео да изврши реформу надлежности Сената. Референдум је изгубио у недељу 27. априла, а већ сутрадан у понедељак објавио је кратку поруку Французима:

„Од данас у подне престајем да вршим функцију председника Републике.”

Де Гол је био то што је био, међутим, председници после њега, почевши од Валери Жискара Дестена (*Valéry Giscard d'Estaing*) ставили су до знања да ће остати на функцији иако странка или коалиција странака која их подржава изгуби већину на парламентарним изборима, препуштајући новоизабраној Влади да води државну политику. На кохабитацију могло је да се гледа као на изузетак или аномалију V Републике. Већа могућност да се ова

појави постојала је у време када је председнички мандат износио седам, а мандат посланика у Скупштини пет година. Социјалиста Франсоа Митеран (*François Mitterrand*) изабран за председника 1981. године, на редовним парламентарним изборима 1986. године изгубио је скупштинску већину те је морао да преда извршну власт десничарској влади Жака Ширака (Ardant and Mathieu 2019-2020, 433). Ширак (*Jacques Chirac*) који је изабран за председника Француске 1995. године је због унутрашњих размирица у његовој десној коалицији 1997. године распустио Скупштину. Изгубио је ванредне парламентарне изборе који су уследили, тако да је следећих пет година земљом владао социјалистички премијер Лијонел Жоспен (*Lionel Jospin*). Уставном реформом из 2000. године изједначена је дужина председничког и мандата посланика на пет година, тако да председнички мандат више нису пресецали редовни парламентарни избори. Последњих година шефови државе у страху да не изгубе парламентарну већину, бежали су *ко ђаво од крста* од одлуке да распусе Скупштину (Ardant and Mathieu, 2019-2020, 456).

### **Нелогичности српског уставног концепта**

И наш уставни текст успостављао је неку врсту мешовитог система, у коме је пак председник Владе био носилац извршне власти (Устав Републике Србије 2006, чл. 136). Председник Републике Србије, кога бира народ на непосредним изборима (Устав Републике Србије 2006, чл. 114), ускраћен је за надлежности које овај избор тражи, те је сведен на симболично изражавање јединства државе и протоколарне дужности (Устав Републике Србије 2006, чл. 111). Председник није добио дискреционо овлашћење да распусти Парламент, нити да распише референдум о битним друштвеним темама, као што не може да уведе ванредно стање у земљи. Остало му је да командује војском и право да улагањем суспензивног вета одложи примену закона који му се не допада. Србија је дакле добила парламентарни режим у коме заправо Влада, одговорна пред Скупштином, врши власт.

Ово решење би колико-толико било прихватљиво, да се председник Републике бирао у Парламенту. Овако, оно је било штетно по логику функционисања власти и остваривање народних интереса. Грађани који су са вером у демократију и надом у боље сутра изабрали председника на непосредним изборима, сигурно нису желели само да га гледају како се слика и свечано отвара „алеје ружа”. Од њега се са правом очекивало да донесе друштвене промене, да

усмерава политику и да штити народ од интересног странчарења и политичарења. Проблематичним уставним решењима, међутим, шефу државе биле су везане руке. Бивши председник Србије, Борис Тадић, признао је да у току свог првог председничког мандата од 2004. до 2008. године није утицао на државну политику, јер његова странка није имала већину у Скупштини.

Уставно решење из 2006. године правдало се лошим искуством које је Србија имала у блиској прошлости. Творци устава желели су да избегну да се сва власт концентрише у рукама једног човека, али је пракса увек ишла у том правцу. Срби су обожавали јаке политичке личности способне да пресеку ствари преко колена и решавају животне проблеме људи. Ако ствари крену по злу могли су свог лидера да окриве за „све грехе овога света”, као и да му стварно или фигуративно одсеку главу.

За разлику од теоретичара који се представљају као заштитници либералне демократије, претходно изнето требало је узети здраво за готово. Када су већ ствари биле такве какве јесу, уставни текст требало је да се прилагоди менталитету нације. Они који су повезивали председнички систем са ауторитарним деформацијама, губили су из вида да су председнички избори били кључни за суштинске политичке промене у нашој земљи.

Што се тиче ауторитаризма овај је могао да се спречи ефикасним правним механизмима поделе власти, али и оним који јемче слободу изражавања и поштене изборе. Независна тела медијског надзора морала су да буду овлашћена да високим новчаним и другим казнама обезбеде изражавање политичког плурализма, како у јавном сервису тако и у приватним медијима. Јасним и ефикасним кривичним поступцима требало је санкционисати непосредну или посредну куповину гласова. Искуства развијених западних држава нису искоришћена у нас да би се обезбедила разумна независност и ефикасност судства. Од смањења трајања председничког мандата на пет година, ни један француски председник није поново изабран на функцију. Није реч само о томе да нису добро радили, већ су демократски механизми омогућили релативно слободну расправу, друштвену критику и поштене изборе.

Устав Републике Србије из 2006. године био би неприменљив онда када би странка која подржава председника Републике имала већину у Скупштини. Наиме, тада би ступала на снагу гвоздена логика концентрисања власти у рукама лица које је носилац народног легитимитета. Председник републике коме је народ непосредно дао поверење, док је странци која га подржава поверио посланичку

већину у Скупштини, постајао би неприкосновени шеф извршне власти. Српски уставни систем се преображавао у председнички, а председник Владе био је само први или један од сарадника председника Републике. Председник Владе у периоду од 2008. до 2012. године Мирко Цветковић био је подређен председнику Борису Тадићу, исто као што је председница Владе Ана Брнабић 2020. године и сама признала да јој је председник Републике Александар Вучић шеф. Догматски или сколастични правни стручњаци на жалост нису могли да разумеју да се пракса све више удаљавала од текста устава јер другачије није могло бити. Непосредни носилац народног поверења био је онај „ко коси”, док ономе ко то поверење није имао није преостајало ништа друго него „да воду носи”.

## **ПРОПОРЦИОНАЛНИ ИЗБОРНИ СИСТЕМ, ПУТ КА ПАРТИЈСКОЈ ДРЖАВИ И ПОЛИТИЧКОЈ НЕСТАБИЛНОСТИ**

Догађања на домаћој политичкој сцени враћала су ме размишљањима о деголистичкој политичкој доктрини. Примера ради, генерал је кривио пропорционални изборни систем за нестабилне владајуће коалиције и корупцију.

По увођењу вишестраначја крајем 1990. године одлуком Социјалистичке партије Србије у земљи је био уведен већински систем за избор посланика у Народну Скупштину. На првим демократским изборима српске опозиционе странке нису добиле завидан број посланичких места, те су опозициони лидери Вук Драшковић, Драгољуб Мићуновић, Зоран Ђинђић и Весна Пешић, окривили медијску блокаду али и већински систем за свој изборни неуспех. Говорили су на сва уста како је овај последњи недемократски иако је био на снази у колеџци парламентарне демократије Великој Британији, али и у Француској и делом у Немачкој. Опозиционим лидерима партијски интереси били су важнији од доброг функционисања државе.

После петооктобарских промена пропорционални систем произвео је неминовност. У Скупштини Србије није било јасне већине па су морале да се праве коалиционе владе. Владу Демократске Опозиције Србије (ДОС-а), која је формирана у јануару 2001. године на челу са Зораном Ђинђићем, чинило је чак осамнаест странака (Стојановић 2021). Њена тада најјача компонента била је Демократска странка Србије која је у августу 2001. године напустила Ђинђићеву владу па је њен легитимитет



био још упитнији. У марту 2004. године долази до политичких промена, на власт долази прва влада Војислава Коштунице коју су чинили Демократска странка Србије, Г 17+, Српски покрет обнове и Нова Србија, али је била мањинска, па је из опозиције морала да је подржава и Социјалистичка партија Србије. После избора 2007. године на сцену ступа друга влада Војислава Коштунице коју су чинили Демократска странка, Демократска странка Србије, Г 17+ и Нова Србија. У владу демократе Мирка Цветковића формирану 7. јула 2008. године ушли су Демократска странка, Г17+, Српски покрет обнове, Социјалистичка партија Србије, Партија уједињених пензионера Србије (ПУПС) и Странке националних мањина.

Слабе коалиционе владе довеле су до слабљења извршне власти. Председник Владе није имао довољно ауторитета над њеним члановима из других странака јер му је фотеља зависила од одржавања у животу једва „склепане коалиције”. Нити је могао у потпуности да усмерава рад Владе нити да обезбеди склад њених политика. Министарства су постала партијски феуди, односно, политички плен, у чији рад председник Владе није смео да се меша. Служила су за партијско удомљавање страначких присталица и родбине. Оправдање за лош рад Владе у целини, владајуће странке проналазиле би у лошем раду коалиционих партнера. У суштини долазило је до међусобног пребацивања одговорности и лицемерног правдања у стилу: председник и поједини министри у Влади били су добронамерни али је систем такав да ништа није могло да се уради.

Током 2000-тих лидер странке Г 17+ Млађан Динкић је на предизборним митинзима узвикивао: „Доле партократија!”,

иако је ова била неминовна последица изборне пропорционале и парламентаризма. Српски народ није више могао да гласа за угледне појединце већ за унапред сервиране листе партијских послушника коју су састављале страначке вође. На све то придодата су недовољна уставна овлашћења председника Републике.

У систему неодговорности цветала је корупција а исцепкани политички простор служио је као идеална прилика за мешање страних држава и богатих појединаца у политику. Говорило се да Владу Србије заправо саставља ова или она амбасада или пак овај или онај „тајкун”. Политичари су све више веровали да свој положај дугују странцима и локалним богатацима а не грађанима који су изашли на биралишта.

Гледао сам из дана у дан како теоријске поставке које сам учио на Сорбони потврђује српска политичка пракса. Још јасније ми је било зашто генералу Де Голу није било стало да по изборној



пропорционали добије математички једначину: ова странка, оволико гласова, толико посланичких места. Шта ти вреди пропорционална математика, ако ти је држава нестабилна и корумпирана.

Де Гол је мислио да одговорност почиње одоздо те је инсистирао да се посланици бирају по имену и презимену у изборним јединицама, према двокружном већинском изборном систему. Кандидат који би добио апсолутну већину изражених гласова у првом кругу, а која је представљала бар четвртину уписаних бирача, бивао је изабран за посланика (Ardant and Mathieu 2019-2020, 541). Правило четвртине служило је да се обезбеди минимални легитимитет изабраног. У супротном, за недељу дана одржавао би се други изборни круг у коме би учествовала два најбоље пласирана кандидата из првог круга, с тим што је и трећи или чак и четврти кандидат могао да се укључи у трку ако је имао бар 12,5 одсто гласова из првог круга. Тако би у појединим изборним јединицама долазило до троугаоног или чак четвороугаоног дуела.

Овакво решење предност је давало кандидатима великих и у народу популарних странака. Већински изборни систем производио је јасну скупштинску већину и обезбеђивао је формирање стабилне владе која је спроводила свој програм без уцена малих коалиционих партнера. Председник владе располагао је чврстим ауторитетом над министрима и био је властан у сваком тренутку да их смени. Политика владе била је складна, а тражења изговора за политичке неуспехе у другима постало је беспредметно.

Деголистичка идеологија инсистирала је на концепту личне политичке одговорности. Посланик у скупштини био је одговоран пред бирачима из своје изборне јединице, непосредно изабрани градоначелник одговарао је суграђанима за функционисање града, одговорност председника републике пред нацијом која му је већински изразила поверење била је широких размера. На сваком нивоу власти постојала су јасна и ефикасна овлашћења и име и презиме човека који је био дужан да се стара да се мање- више све одвија онако како треба.

## ЗАКЉУЧАК

Тежња ка очувању председничке власти великог обима, која није била предвиђена уставним текстом, прерастала је у Србији у политичку опсесију. Председник Републике на све могуће начине покушавао је да задржи своју парламентарну већину јер му је она *de facto* обезбеђивала извршну власт. Ово је било утолико теже

јер је код нас био на снази пропорционални изборни систем, који је по својој природи уситњавао посланичке клубове у Народној Скупштини. Странци која је желела да обезбеди више од 50 одсто посланичких места, није преостајало ништа друго до да прибегне различитим ауторитарним методологијама и технологијама. Ове су могле да се јаве у виду потпуног затварања медија за опозицију, саботирања политичких расправа, пропагандистичких акција против појединих опозиционих лидера и изборних манипулација. Куповина гласова у сиромашној Србији се у свом непосредном облику јављала давањем од хиљаду до две хиљаде динара по бирачу. Опаснији су били они посредни видови куповине, који су прикривани хуманитарном радом странке односно уручивањем бирачима материјалне помоћи у прехрамбеним производима или лековима, вођењем истих на излете у земљи или у иностранству или пак процесом обезбеђивања капиларних гласова. Ова последња техника подразумевала је да члан странке коме је обећано запослење или јавна функција, измоли родбину и пријатеље да му гарантују сигуран глас за његову политичку опцију.

Примера ради у исто време истакнути политичари у Француској били су осуђивани на условне казне затвора и на вишегодишње забране обављања изборних функција, због примене незаконитих механизма прикупљања средстава за странку. Куповина гласова на овај или онај начин била би још строже кривично гоњена и санкционисана.

У оваквим околности постаје све јасније да српски уставни концепт тражи разјашњење. Потребно је да се уставни текст јасно определи за парламентарни режим у коме се председник бира у Скупштини или пак за председнички где непосредно изабрани председник Републике има прецизније утврђену и значајнију улогу у вођењу државне политике.

## РЕФЕРЕНЦЕ

Ardant Philippe, Mathieu Bertrand. 2019. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 31 édition. Paris: LGDJ.

Chevallier Jean-Jacques, Carcassonne Guy, Duhamel Olivier, Benetti Julie. 2017. *Histoire de la V République 1958-2017*, 16 édition. Paris: Dalloz.

De Gaulle Charles. 1954. *Mémoires de guerre*. Paris: Plon.

Maguire Gloria Elizabeth. 1995. « *Nôtre mal de tête commun* » :

*Churchill, Roosevelt et De Gaulle*, Revue d' Histoire Moderne & Contemporaine, Année. 42-4, p. 593-608.

Macmillan, Harold. *Notes*. Prem 3/182/6. London: Public Record Office.

Marković, Ratko. 2017. *Ustavno pravo*, 32 ponovljeno izdanje. Pravni fakultet, Beograd.

Mitterrand, François. 1964. *Le Coup d'Etat permanent*. Paris: Plon.

Onfray, Michel. 2020. *Vie parallèles-De Gaulle- Mitterrand*. Paris: Robert Laffont.

Peyrefitte, Alain. 2002. *C'était de Gaulle*, Paris: Quarto Gallimard.

Vital-Durand, Emmanuel. 2007. *Mémento des institutions politiques françaises*. Paris: Hachette Supérieur.

**Slobodan Zečević\****Institute of European Studies, Belgrade*

---

## SYSTEMIC LIMITATIONS OF THE DEMOCRATIC SYSTEM IN SERBIA

---

### Resume

---

*The democratic system in Serbia is in crisis. From the first multi-party elections in 1990 until today, the same dilemmas have been repeated. Are there conditions for democratic and fair elections and should they be boycotted? The problem, however, is deeper because it encroaches on the constitutional organization of government and the choice of electoral system. The Constitution of the Republic of Serbia from 2006 envisages the existence of a kind of mixed system with the Prime Minister as the holder of executive power and the President of the Republic who is in charge of expressing the unity of the Republic of Serbia. The President of the Republic of Serbia is elected by the people in direct elections, but he is denied the authority that direct elections require. Severe consequences were caused by the introduction of a proportional electoral system that produced weak and corrupt coalition governments whose composition was determined by tycoons and foreign intelligence services. In order to avoid distortions of the electoral proportionality, ie to obtain a stable government, the introduction of autocratic measures of rule over the media and state institutions followed.*

**Keywords:** *proportional electoral system, constitution, executive power, democratic legitimacy, President of the Republic, authoritarian techniques, crisis of the democratic system, coalition governments*

---

---

\* E-mail address: szecevic5@gmail.com.

Миша Ђурковић\*

Институт за европске студије, Београд

---

## УСПОН И ОДСТУПАЊЕ ПЛУРАЛИЗМА У СРБИЈИ

---

### Сажетак

---

*Чланак је настао као део дебате о успону и паду политичког плурализма у Србији у последњих тридесет година, као и о Вучићевом режиму као облику нелибералне демократије, односно стабилнократије. Аутор такође уводи значај улоге међународног окружења и међународног фактора по стање домаћег плурализма, и посебно указује на разарање плурализма економске и медијске моћи као основе за демисију партијског плурализма. Основна теза је да повратак стварног партијског плурализма неће бити могућ док се не обнове његове друштвене и економске основе. На крају се указује на опасне подстицаје за сузбијање научног и дискурзивног плурализма који долазе са Запада.*

**Кључне речи:** партијски плурализам, друштвени плурализам, монизам, Србија, либерална демократија

---

Прошле године је наша научна заједница искористила два округла јубилеја да се одреди према тридесет година увођења вишестранања у Србији и према двадесет година од такозваних „демократских промена” или пуча, односно хибридног преврата са елементима обојене револуције који се одиграо око Петог октобра 2000. године. Радови су углавном писани под очигледним утиском осмогодишње владавине Александра Вучића са израженом песимистичком нотом у погледу стања вишепартизма, политичког плурализма, институција и изгледа за развој либералне демократије. Упадљиво је да у научној публицистици није могао да се нађе рад

---

\* Имејл-адреса: mdjurkov@eunet.rs.

који би постојеће тенденције позитивно оценио или макар покушао да брани постојећу власт као демократску. Чак ни у јавном медијском дискурсу власти блиских аналитичара, коментатора па и самих функционера странке нико се више и не труди да тврди како се у Србији развија демократија, или како је Србија демократско друштво.<sup>1</sup> Теме и успеси на којима они граде своју пропаганду заснивају се искључиво на економским терминима, као што су повећање плате, улагања у инфраструктуру, стране инвестиције, запошљавање итд. Демократија, владавина права, институције, подела власти, стабилан партијски систем више чак нису ни вредности које се афирмишу у јавном дискурсу.

Европска Унија је после година игнорисања стања владавине права, правосуђа и институција, у својим извештајима о напретку почела да редовно упозорава на недостатак било каквог напретка у поглављима 23 и 24, а у последњих пар година су Фридам хаус, Бертелсман и сличне међународне организације почеле упадљиво у својим извештајима да снижавају оцену стања демократије и слобода за Србију. Од 2020. Србија се више не води као делимично консолидована демократија, већ је спуштена на ниво хибридних, односно транзиционих режима што значи да је истакнута тенденција кретања ка аутократији. О стварном стању демократије, политичког плурализма и изборног система, најбоље сведочи први човек државе, председник Вучић, који и даље противуствано обавља и функцију председника своје странке. Он је најпре у изборној години иницирао промену изборног закона обарајући изборни праг на 3% како би било коју квази опозициону листу увео у парламент, да би након неуспеха насталог због унутрашње опструкције коју су му приредили кадрови најозбиљнијег ривала, министра Стефановића, де факто отписао ове изборе као нерелевантне и привремене. Он је пре објавио термин за наредне парламентарне изборе (кроз годину и по дана, заједно са председничким) него што је представио владу коју је орочио као привремену.

Констатујући овакво стање Небојша Владисављевић је објавио монографију *Успон и пад демократије у Србији* (Владисављевић 2019), а Вукашин Павловић је у зборнику *Тридесет година обновљеног вишепартизма у Србији* објавио рад „Успон и пад политичког плурализма у Србији” (Pavlović 2020).

Рад који овде прилажем наставља на трагу ове започете дебате и мог ранијег излагања о Вучићевом режиму као облику нелибералне

---

<sup>1</sup> Др Зоран Аврамовић је раније у низу публицистичких текстова настојао да брани такву позицију, позивајући се на изборну демократију, али у последње време је и он утихнуо.

демократије, уз неколико важних додатних тачака. Уводимо значај улоге међународног окружења и међународног фактора, затим указујемо на разарање плурализма економске и медијске моћи као основе за демисију партијског плурализма и показујемо у којој мери је овај режим веома фрагилан и где се налазе могућности и препреке за повратак стварног партијског и друштвеног плурализма. Такође указујемо на опасне подстицаје за сузбијање научног и дискурзивног плурализма који долазе са Запада.

Године 1983. Центар за филозофију и друштвену теорију ИДН је објавио књигу под називом *Страначки плурализам или монизам: друштвени покрети и политички систем у Југославији 1944-1949* (Кошћуница и Ћавошки 1983). Аутори ове књиге која је изазвала велику полемику у јавности, а затим и доживела и енглеско издање 1985, демонстрирали су две крајње шокантне тезе за то време: да је Југославија изашла из Другог светског рата као држава у којој је партијски и политички плурализам био дозвољен и легалан, као и да он заправо никада није формално укинут. Из тога је наравно имплицитно следила и теза до које је Чавошком и Кошћуници било посебно стало, да заправо не постоје формалне препреке да се он и обнови.

Ову књигу и све што се око ње дешавало заправо и треба посматрати као један од важних подстицаја за стварно укидање партијског монизма и формално обнављање плурализма које је уследило седам година касније. Већ од 1984. у Београду није више било отворених хапшења, прогона, суђења људима због критике комунизма и марксизма као владајуће идеологије. Све остало било је постепено освајање политичке слободе, чему су доприносили и глобални процеси започети перестројком Михаила Горбачова. Србија је попут других република у СФРЈ 1990. донела нови Устав написан по моделу плуралистичке либералне демократије и легализовала надметање политичких странака.

Систем који је Милошевић развио и примењивао у наредних десет година имао је озбиљне дефекте у погледу квалитета и стварног садржаја те демократије. Захваљујући контроли над државном и друштвеном имовином која је и даље чинила између 80 и 90% власништва, над медијима, над државном управом и над апаратом принуде, партија - наследник СКЈ одржала је доминацију и могућност да редовно побеђује на изборима. Држава која је била изложена санкцијама, подривањима различитих врста, коначно бомбардовању, тешко да је могла да у потпуности испоштује норме уставности и плурализма. Но, Милошевић је одржавао привидни

плурализам све до 1996. и пораза на локалним изборима у низу значајних градова укључујући и Београд. Као што је познато тада је почело огољавање режима који је почео и формално да преузима ауторитарну форму, што је на крају довело и до пада четири године касније.

Ако се период од Петог октобра до краја 2003. године може посматрати као нека врста прелазног, квази револуционарног периода где смо имали и прелазну владу, и неуспешне председничке изборе, и низ убистава значајних личности попут оперативца БИА Гаврића, полицијског официра Бошка Бухе и коначно премијера Ђинђића, и право ванредно стање са акцијом „Сабља” у коме су хапшени и криминалци, али и естрадне звезде и политичари, онда заправо тек период парламентарних избора 2003. и формирање нове владе можемо посматрати као стварну политичку стабилизацију либералне демократије и успостављање правог политичког плурализма. Моја основна теза и тврди да је период од укидања ванредног стања 2003. до смене власти 2012, време када је у Србији постојала стварна либерална демократија заснована на реалном плурализму моћи. Са доласком СНС на власт, почиње реверзибилни процес сузбијања плурализма и централизације стварне моћи који у многоме подсећа на Милошевићев период владавине и који води ка обнови друштвеног а закономерно тиме и политичког монизма.

Србија је релативно мала земља иако њен геостратешки положај, као уосталом и распрострањеност укупног српског народа на Балкану, знатно подижу њен значај у односу на величину. Отуда се мора водити рачуна о рефлексијама укупног глобалног контекста као и владајућих глобалних идеологија и на њено функционисање. СК Србије и Слободан Милошевић као његов челник били су приморани да рестаурирају нормали политички плурализам и Устав написан на основу либерално-демократских норми јер је Источну Европу, па и западни део Југославије већ увелико захватио талас промена (или по песми групе *Скорпионс* „Ветар промена”), па напосто није било могуће остати ван њега. Но они су се потрудили да овај формални плурализам не буде праћен стварном плурализацијом моћи, дисперзијом капитала и стварањем основа да други политички актери добију адекватну снагу и материјалну основу за релевантну политичку борбу. Међутим, велики западни играчи попут САД, Британије и Европске уније, али и фондације попут Фонда за отворено друштво, ушли су у земљу и већ тада постали до одређене мере фактори у простору медија, невладиних организација, образовања, науке, безбедности, криминала, па и политике. Но, Милошевић је



скоро до краја своје владавине успевао да тај утицај ограничи и да очува стварну контролу над оних неколико кључних извора моћи. озбиљније проблеме добио је тек након 1997. када је опозиција стекла контролу над низом локалних самоуправа, њиховим буџетима и локалним медијима.

Но, генерално гледано због сукоба са тзв. међународном заједницом, санкција и рата, Милошевић је успео да се одупре глобалном таласу извожења и подстицања демократије западног типа. После 2000, међутим, Србија постаје део тог оквира, уз одређене резерве због наставка непринципијелног деловања Запада према нама. Стога су се чини се тенденције ширег уређења рефлектовале и на наше унутрашње уређење и унутрашњу политику. Период деценије ДОС-ове владавине обележен је тако и спољним залагањем за подстицање плуралне демократије. Наравно, постоји озбиљна ограда у вези са тим шта су они видели као пожељни систем и пожељне снаге. СРС као највећа појединачна партија била је апсолутно неприхватљива за Запад и њихови агенти су и директно и преко својих људи у власти радили на разбијању и цепању те странке. Такође, и међу странкама ДОС имали су јасне фаворите и оне који су били мање пожељни, али довољно прихватљиви. Све у свему укупан оквир постојећег плурализма одражавао је чини се и реално постојећу владавину политичког плурализма у ширем међународном окружењу у коме је Србија функционисала.

У међувремену су и у том окружењу почеле да јачају ауторитарне тенденције различитог типа где је плурализам по правилу једна од првих жртава. О тој тенденцији сам писао негде око 2012. хватајући општи покрет за враћање ауторитаризма (Ђурковић 2013). Најважнији примери су свакако Путинова Русија, Ердоганова Турска, али и Орбанова Мађарска. У западном свету текао је паралелни процес који је на нивоу идеологије, вредности и норми дискурса, а такође и у пракси судова све више сузбијао слободу говора, изражавања и научног рада. Такозвани закони против дискриминације, цендер мејснтриминг (Јонген 2017), ЛГБТ агенда преливали су се на све поре јавног поретка дискурса, од медија, преко образовања, популарне културе до судске праксе. Иако је формални политички плурализам у овим земљама опстајао, као и економски плурализам, у пракси су сви ови претходно поменути простори јавног говора глајхшалтовани, а стварни плурализам говора, и истраживања све више је нестајао. Како ми је још давно један добар британски адвокат објаснио, у сваком спору у коме би

Хришћанин и хомосексуалац дошли на суд око јавног изражавања, суд би подржао овог другог.<sup>2</sup>

У таквом окружењу постаје разумљивије зашто је Србија управо око 2012. поново кренула у правцу сузбијања плурализма. Код нас се на занимљив начин спојила тенденција источног монизма, заснованог на централизацији политичке, економске и медијске моћи, са тенденцијама западног монизма усмереног на наметање нове владајуће идеологије (спој родне, ЛГБТ и еколошке агенде) као једине прихватљиве у јавном дискурсу.

Томе, међутим, треба додати још један, геополитички фактор. Западним актерима је озбиљно почело да смета постојање на плурализму засноване либералне демократије у којој се глас народа осећао у јавном мњењу и ограничавао могућности за корупцију политичара и партија. Ситуација у којој су се председници државе и председници владе бојали тога колико смеју да иду у излажењу у сусрет захтевима западних званичника, јер би због превише давања могли да пропадну на изборима, постала је по схватању западних званичника сметња за „бржи и ефикаснији прогрес у европским и евроатлантским интеграцијама”. У преводу, досадило им је да се натежу са разним факторима домаће политике и привредног живота, и по старом добром рецепту који су примењивали на разним континентима, подржали су суспендовање плурализма и формирање ефикасног централизма који лакше може да им решава проблеме, односно испоручује решења каква су им потребна. У Влади су врло често били министри и експерти који су као агенти утицаја политике западних сила били и у раним администрацијама, а укупно усмерење у правцу који им је важан остало је неупитно.

У литератури о Балкану последњих година појавила се парадигма о *стабилнократији* (Станковић 2019; Bieber 2018; Đurković 2020), која је доста добро ухватила наречену тенденцију. Сами званичници ЕУ и европски лидери нису се готово уопште бранили од оптужби да подржавају стабилнократије на Балкану (и у Србији) правдајући то резеном опште кризе у којој је важно да се сачува стабилност и по цену кршења демократије, јер њима пре свега нису

2 23. априла 2021. лондонска полиција ухапсила је на улици 71. годишњег пастора мале протестантске цркве Цона Шермана који је у јавном простору држао проповед у којој је цитирао делове из Библије који се односе на брак и на хомосексуализам, иако се тиме крши британска традиција слободе јавног изражавања и могућности да сваки човек у јавном простору одржи говор. У Предлогу Закона о изменама Закона о дискриминацији постојао је члан 18, став 3 у коме се слична мера предвиђа и за Србију: свештена лица би по њему могла своје потенцијално дискриминаорне ставове из верске догме да проповедају само унутар храма у време верске службе. Ван тог оквира би чак и цитати из Библије или Курана могли да се тумаче као нпр. хомофобни и уњетавачки.

потребни додатни проблеми које би демократскији Балкан могао да произведе. Интерно се користи и позивање на аргументе према којима свака демократизација на Балкану нужно води ка порасту национализма, те ће евробирократе упркос реторике препуне хвала за демократију и владавину права у реалности увек пре подржати недемократске технократе него демократске националисте.

У свом прилогу Вукашин Павловић са правом за временски период 2000 – 2012. оцењује стање парламентарне демократије и демократије у друштву у целини као знатно боље у односу на претходни и потоњи период (Pavlović 2020, 32). То је заиста неоспорна хипотеза. Но, треба погледати разлоге због којих се овај период разликује од Милошевићеве и Вучићеве Србије. Један део одговора налази се и у природи вршиоца власти. За разлику од Кошгунице и Тадића који су долазили из окружења, па и породица посвећених науци, демократији и одређеним вредносним узусима из тог корпуса, Милошевић и Вучић нису склони демократији и присталице су неограничене концентрације моћи. Свакако да у оба случаја постоје елементи борбе за привилегије материјалног типа и за себе, своје породице и окружење, но чини се да је потреба за комплетном контролом моћи и извора моћи у друштву пресуднија и важнија. Код обојице је постојао и месијански порив, карактеристичан за социјалистичке и ауторитарне режиме, да су управо они одговорни за спашавање, одбрану, реформу итд. државе којом управљају и да би свака подела власти и моћи онемогућила да они у пуној мери реализују оно што је најбоље. Они су убеђени да је плурализам штетан и непотребан.

Но, важнији аспект је структурација стварне друштвене моћи различитог типа која настаје услед овакве перцепције стварности и вере поменутих актера да је монизам неопходан за успех и развој државе. Савремена либерална демократија почива, међутим, не само на формалној подели власти, већ, што је важније на реалној подели друштвене, економске и медијске моћи, пре свега између компетитивних елита, што би морало да се прелива на постојање политичког, партијског и идејног плурализма. Теорије компетитивног демократског елитизма су до сада најбољи опис реалног функционисања савремене демократије. Ради се о теоријама Јозефа Шумпетера (Šumpeter, 1998) или Роберта Дала (Dal 1997), а родоначелник је велики италијански мислилац Гаetano Моска (Ђурковић 2019, 69– 106).

Моска има три основна елемента на којима се систем власти гради (Ђурковић 2019, 79). Једно је политичка елита, односно

политичка класа, која може бити различито структурирана, али суштински обликује природу система. Други је тзв. политичка формула, односно идеологија, систем вредности, јавни дискурс на основу кога се гради легитимитет власти, односно политичке класе код бирача и трећи је уравнотежени плурализам. У структуралном смислу овај последњи моменат је најважнији и од њега зависи стварна природа система. Ако постоји баланс реалне друштвене моћи, постоје основе и за конкуритивни партијски плурализам, а тиме и за стварну функционалну, а не само изборну демократију.

У периоду владавине ДОС-а постојао је уравнотежени друштвени плурализам, односно плурализам моћи. Он се формирао тешко, мучно, уз много корупције различитог типа, што се посебно видело у процесу приватизације. Неки економски играчи попут Мишковићеве Делте, система Милана Бека, Костићевог МК, или Војина Лазаревића и Вука Хамовића у енергетици, постали су доминантни у простору свог бизниса. Но, дисперзија капитала ишла је и ка нижим нивоима, укључујући разне предузетнике у грађевини, трговини, али и производњи. Уз то су дошли и страни концерни који су углавном кроз приватизације или преузимање већ акционарски приватизованих фирми, а далеко ређе преко гринфилд инвестиција постали важан финансијски и економски играч. Банкарски сектор је посебно брзо прешао у руке странаца. Са приватизацијом и преко отпремнина, као и са повећањем плата и куповне моћи, у руке знатног броја грађана прешао је солидан капитал.

Домаћи велики економски играчи настојали су да граде монопол на просторима на којим су деловали, али их је у томе ограничавао што страни капитал, што стране амбасаде, што други заинтересовани домаћи актери, а повремено и релевантне политичке партије или партије на власти. Није спорно да су у низу сектора постојали доминантни играчи, који су најчешће радили са државним системима и то захваљујући финансирању политичких партија које су им онда враћале услугу, али су и они себе међусобно ограничавали, и подржавали су разне партије које су се међусобно надметале па је и то ограничавало могућност досега одређеног привредног система.

Други важан сегмент био је медијски плурализам који је заиста постојао. Од 1997. опозиција је почела да контролише мрежу локалних медија, што је уз већ постојеће независне, односно опозиционе радио станице почело да разбија информативни монопол. Након 2000. године ово је ескалирало до одређених облика медијске анархије. Националне фреквенције за телевизије додељене су и домаћим и страним субјектима, добили су их различити играчи

са различитим вредносним и политичким концепцијама, чиме се уз нове таблоиде успоставио стварни плурализам информисања. Новински магацини, нове радио и телевизијске станице почели су да ничу заједно са таблоидима и упркос бројним проблемима, нетранспарентности власништва, очигледно је било да је у медијским свету било могуће наћи различиту понуду, односно да је и ту постојао озбиљан плурализам. Негде у периоду 2005 – 2010. повећао се број и утицај портала, а полако су почеле да се развијају и друштвене мреже. Српска радикална странка, водећа опозициона партија, коју су номинално третирали као антисистемску, имала је и своју радио станицу (Фокус) и свој таблоид (Правда) и могућност да се представља у политичким емисијама на телевизијама са националном фреквенцијом, а политичке кампање су им биле веома скупе, што значи да власт није ометала богатије људе да их подрже или финансирају.

Коначно, овај релативно дисперзирани систем моћи у економији и медијима, где су постојали и културни ратови и вредносни сукоби и спорови формулисани и као идејни, стратешки или тактички, водио је и ка постојању стварног политичког плурализма са развијеним и релативно стабилним партијским системом и партијским плурализмом. СРС је опстајао на 20 до 30%, а СПС који се већ од 2003. враћа као део власти, имао је својих 5 до 7 процената. Међу партијама ДОС дешавала се прерасподела, али су ДСС, ДС, Г17 (касније УРС) биле стабилне парламентарне странке. Уз партије мањина и неке мање играче, као и уз јаке локалне покрете и лидере (Ничић у Зајечару, Марковић у Јагодини, или Стевановић у Крагујевцу, те Илић у Чачку) имали смо истински партијски плурализам.

Шта се дешава са овом основом после 2012. године? Укратко, Вучић је реинсталирао у великом делу Милошевићев систем, свдећи друштвени, економски, медијски и политички плурализам на монизам. У зборнику радова посвећеном парламентаризму у Србији, који су 2018. године уредили Един Шарчевић и Дарко Симовић (Simović i Šarčević 2018), са разлогом доминира питање положаја институције председника у уставно-правном систему и систему јавног права у Србији. Чак троје аутора (Дарко Симовић, Милан Јовановић и Владимир Микић) пише о президентијализацији парламентаризма и уставног уређења код нас. Но, иако сам Вучић јесте главни генератор читаве ове тенденције, формална президентијализација је резултат његове централизације и монизације ресурса стварне друштвене и политичке моћи у периоду након преузимања власти 2012. године.

Важно је уочити да је све време на снази исти Устав и да Вучић промену система није обавио променом важних закона, осим у сфери јавних набавки нпр. Изборни систем благо је промењен тек 2020. године. Уз подршку такозване међународне заједнице којој је било у интересу да неко преузме ефикасну пуну контролу над политичким одлучивањем у Србији, како би пре свега прогурао Бриселски споразум и реинтеграцију севера Космета у уставно-правни систем одвојеног Косова, он је фактички поново централизовао и ставио под сопствену контролу оне елементе који су чинили основу и Милошевићеве владавине: безбедносне службе и системе, медијски сервис, јавну управу, тужилаштво и економски живот<sup>3</sup>.

Иако је 2012. године на председничким изборима победио Томислав Николић, а Владу номинално формирао председник СПС Ивица Дачић, стварну моћ је у врло кратком року преузео Александар Вучић. Како у својим књигама сведочи Предраг Поповић (Роровић 2014), од почетка је пројекат СНС био његов пројекат, он је набављао финансије и одржавао контакт са Тадићевим кабинетом, Црном Гором и страним фактором. Након што су странци наложили Динкићу и Дачићу да промене страну и да Владу формирају са СНС, уследила је централизација моћи код Вучића и у наредне две године консолидација његове ауторитарне власти. Огромну улогу у томе имало је најпре његово заузимање позиције координатора свих безбедносних система у држави, што му је уз место министра одбране и Првог потпредседника Владе омогућило пуну контролу над обавештајним производима и њихову употребу за надгледање, контролу и као у случају Дачића претње и уцене политичких противника и „партнера”<sup>4</sup>. Потпуно супротно узусима савремене демократске владавине, он је то место задржао и након што је преузео место председника Владе, па чак и током једног дела обављања функције председника државе.

Друга тачка била је преузимање и места формалног лидера странке. Николић се у складу са Уставом повукао са чела странке, чиме је омогућио Вучићу да је потпуно преузме и да од ње направи војску са скоро 700 000 чланова. Преко ове војске и чувених координатора појединих подручја (фактичких регионалних гувернера који су важнији него било који номинални функционери укључујући и председнике општина) освојена је и мрежа јавне администрације и

3 Детаљан опис Милошевићевог система владавине видети у Ђурковић 2002, прво поглавље.

4 Др Јово Бакић је сведочио да му је Вучић показивао материјал о сусретима и односима Дачића са траженим криминалцем Мишом Бананом. Видети његово сведочење о томе Nova Srpska politička misao 2015 i Krik 2015.

јавних предузећа где су ови људи запошљавани. Временом је падала једна по једна опозициона општина, да би са освајањем Шапца и Параћина 2020. остала само Јагодина као већи град који није под контролом СНС. Од 2016. је преузета и власт у Војводини са њеним ресурсима. Преко Српске листе се одраније држи комплетна власт у српским срединама на Косову.

Трећа тачка је била враћање монизма на медијску сцену, који по много чему данас превазилази ситуацију из деведесетих. Преузимање штампе је кренуло са постављањем новог таблоида *Информер* и његовим промовисањем преко државног новца, па затим и других нових као што је *Српски телеграф* или касније *Објектив*. Државне новине попут *Политике* и *Новости* су најлакше преузете, а нешто теже је ишло са раније непријатељским таблоидима као што су *Блиц*, *Ало* или *Курир*. Завршило се тако што су данас сви ти медији под директном контролом власти.

Сличан модел је био са телевизијама. Смањиван је простор за опозиционе и критички усмерене новинаре и емисије, па је 2014. са Б92 протеран веома гледани Утисак недеље. На различите начине на крају су све телевизије са националном фреквенцијом стављене под контролу власти, а 2019. су власници Коперникуса уз новац добијен од државе купили и преузели и Тв Прва и Тв Б92. Све телевизије са националном фреквенцијом изразито подржавају политику председника државе и водеће странке. Опозиција је сведена на кабловске канале Н1 и Нова, за које такође није јасно у каквом су односу са Вучићем.<sup>5</sup> Режим је такође опседнут контролом и доминацијом на друштвеним мрежама, па је развио армију *ботова* задужених да воде интернет ратове и креирају позитиван имиџ странке у интернет простору.

Четврти и можда најважнији део јесте враћање пуне контроле над изворима економске моћи. Вучићева консолидација моћи је ишла са хапшењем неколицине најважнијих пословних људи у земљи (Матијевић), а најбогатијег и најутицајнијег од њих Мирослава Мишковића шест месеци је држао у затвору. Постепено се направио систем у коме нико не сме да финансира опозицију, а без одговарајуће економске основе она је логично тонула до тога да ниједна опозициона групација више није била способна да пређе цензус. Такође, бизнисмени блиски најмоћнијем човеку, ставили су под своју контролу најважније токове пословних активности,

5 Низ напада на Вучићеве противнике из власти, попут Стефановића или Марковића Палме, лансирано је са телевизије Нова. Такође постоји хипотеза да је њихов идеолошки профил намерно направљен тако да не може да угрози позицију председника и његове странке.



од енергетике, преко дистрибуције техничке опреме, грађевине, путоградње, маркетинга, трговине оружјем итд. Једино где су мењани закони јесте систем јавних набавки. Дошло се у стање у коме је све већи број јавних набавки проглашаван за тајне, а у преко педесет посто случајева јавља се само једна, властима блиска фирма.

Ова централизација моћи у низу практичних сегмената, чини стварну основу за повратак политичког монизма и политичке централизације. Може се рећи да је са напретком ове концентрације моћи у друштвеним сегментима, политички плурализам демисионирао и повукао се. Уставно-правне основе за његово функционисање и даље постоје, али је владавина права, такође, све мање узус који се поштује. Лична воља врха власти или локалних функционера до којих контрола виших ешалона не стиже, представљају много важнију норму за делање од односних закона. Отуд користим формулу о демисионирању или повлачењу политичког плурализма. Да би се он обновио неопходно је обновити стварни друштвени плурализам и плурализам моћи како су то заговарали Моска, Шумпетер и теоретичари полиархије.

Подједнако разлог за забринутост чини се изазива обнова идеолошког монизма која стиже са Запада. Савремена западна цивилизација обележена је оштрим заокретом ка разним облицима неолевичарске идеологије, која више нема никакве везе са борбом за синдикална и радничка права, већ је то идеологија великих корпорација која служи за разарање свих заједница и претварање људи у номаде потрошаче. Корпоративни власници капитала данас обједињују финансијску моћ, медијску моћ, политичку моћ и преко фондација врше огромну доминацију над системом образовања, а пре свега на универзитетима. Идеологија коју су креирали садржи експлозивну мешавину цендер мејнстриминга, односно уродњавања свега, постављање ЛГБТ агенде као нормативно пожељне, мултикултурализам и реafirмацију питања расе и расне поделе са тзв. афирмативном акцијом, односно дискриминацијом већинског домицилног становништва, фанатични фундаменталистички екологизам типа Грете Тунберг који у свом екстремизму поставља као потпуно легитиман задатак истребљење људске расе зарад очувања екосистема итд.

Ову смешу њени заступници чак више и се не труде да представе као некакав облик либерализма, већ се марксизам појачан феминизмом навелико враћа као основни идеолошки оквир. Услов за пуну доминацију ове идеологије јесте адекватно постепено суспендовање идеолошког плурализма, владавине права



и уставности, толеранције, недодирљивости приватне сфере и свега онога што чини основе класичне либералне демократије.

Овај систем вредности и идеологија навелико се пробијају у Србији на раменима и уз обилату подршку западних амбасада, фондација, невладиних организација које они подржавају, министара који наступају као њихови агенти утицаја, путем корупције великих делова образовног система, зависности професора од лукративних грантова фондација и политичке одлуке врха власти да све то сматра небитним и да препушта странцима за њихово преобликовање образовање, културу, јавни дискурс, породично законодавство, породичне односе, социјалну политику и социјалне центре, начин на који правосуђе третира ову материју, (анти)демографску политику, протеривање вере из јавног простора итд.

Ради илустрације начина на који ово спољно наметање идеолошког монизма напредује, треба приметити да је власт у два наврата успела да заустави предлог Закона о родној равноправности, настао на основу озлоглашене Истанбулске декларације. Закон који су наметали странци, западне амбасаде, нво-и министарка Михајловић као чланица Трилатерале, због страховитих проблема које закон носи, власт је зауставила 2015. и 2017. Но, већ 2021. године исти тај предлог је пуштен јер је под новим великим притиском странаца око Косова, председник државе и владајуће партије израчунао да му се исплати да ово пусти, а да се на неким другим пољима супротстави. Тако је на пример јавним наступом зауставио предлог Закона о истополним заједницама, вероватно одлажући његово усвајање за после следећих избора.

Но, тенденција напредовања овог идеолошког монизма је неупитна и она као што смо видели иде заједно са домаћим реинсталирањем монизма у свим горе поменутих областима, укључујући и партијски плурализам. Усисавање партије СПАС Александра Шапића, која је на парламентарним изборима 2021. наступила као опозициона, а затим постала део власти и на крају део и СНС, многе је подсетило на период после Другог светског рата, о коме су Чавошки и Коштуница писали, када су комунисти преко Народног фронта усисавали и елиминисали грађанске партије. Тако смо кроз читав период друге Југославије имали феномен Социјалистичког савеза радног народа (настао 1953. преименовањем Југословенског народног фронта), формално кровне организације у којој су били разни друштвени покрети и организације, али све де факто под директном контролом СКЈ.

Лако је учити да су најозбиљније политичке битке постале

оне између разних делова прегломазне владајуће странке, а не између ње и некакве опозиције. Попут СПАС-а раније и највећи део других постојећих странака такође зависи од добре воље власти у смислу да ли ће се појављивати у медијима, имати новац за кампање, и бити у парламенту. Отуд сви ови опозициони лидери више брину о односу са влашћу или са странцима, него о томе да направе озбиљну инфраструктуру, за коју углавном немају новац.

Будућност друштвеног и политичког плурализма у Србији врло је неизвесна и не претерано светла у овом тренутку, иако формални услови за њега и даље постоје.

## РЕФЕРЕНЦЕ

Владисављевић, Небојша. 2019. *Успон и пад демократије после Петог октобра*. Београд: Архипелаг.

Ђурковић, Миша. 2013. *Тамни коридори моћи*. Београд: Укронија.

Ђурковић, Миша. 2019. *Десна мисао у веку*. Сремски Карловци, Нови Сад: Издавачка књижарница Зорана Стојановића.

Јонген, М. 2017. „Идеологизација науке кроз цендер студије (студије рода).” У Миша Ђурковић, (пр.), *Нови немачки конзервативизам*. Београд: Јонген и Кубичек у Србији, ИЕС.

Станковић, Владан. 2019. „Стабилוקратија.” *Српска политичка мисао* 2: 207–226.

Bieber, Florian. 2018. „The Rise (and Fall) of Balcan Stabilitocracies.” *Horizon*, no 10. Belgrade: CIRSD. <https://www.cirsd.org/en/horizons/horizons-winter-2018-issue-no-10/the-rise-and-fall-of-balkan-stabilitocracies>.

Dal, Robert. 1997. *Poliarhija: participacija i opozicija*. Beograd: Filip Višnjić.

Ђурковић, Миша. 2002. *Diktatura, nacija, globalizacija*. Beograd: IES.

Ђурковић, Миша. 2020. „Populismo en los Balcanes: La era de la Estabilitocracia.”, Raul Fornet-Betancourt (ed.) *Europe in dialogue with its own diversity*. Verlag Mainz, Aachen: Concordia Reihe Monographien – band 74.

Коштунца, Војислав и Љавошки, Коста. 1983. *Страначки pluralizam или monizam. Друштвени покрети и политички систем у Југославији 1944–1949*. Београд: Центар за филозофију и друштвену теорију IDN.

*Krik*. 2015. „Jovo Bakić: Dačić bi morao da podnese ostavku“, 08. septembar 2015. <https://www.krik.rs/jovo-bakic-dacic-bi-morao-da-podnese-ostavku/>.

Nova Srpska politička misao. 2015. „Jovo Bakić: Vučić mi je 2012. lično pokazao podebeo dosije Ivice Dačića o sastancima sa Mišom Bananom“, 19. maj 2015. <http://www.nspm.rs/hronika/jovo-bakic-vucic-mi-je-2012.-licno-pokazao-podebeo-dosije-ivice-dacica-o-sastancima-sa-misom-bananom.html?alphabet=l>.

Pavlović, Vukašin. 2020. „Uspon i pad političkog pluralizma u Srbiji.“ U Slaviša Orlović, Despot Kovačević, *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji*. Beograd: Hanns Seidel Stiftung, Fakultet političkih nauka.

Popović, Predrag. 2014. *Istina o Vučiću*, autorovo izdanje.

Simović, Darko i Šarčević, Edin. 2018. *Parlamentarizam u Srbiji*. Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo.

Šumpeter, Jozef. 1998. *Kapitalizam, socijalizam i demokratija*. Beograd: Plato.

Misa Djurkovic\*

*Institute of European Studies, Belgrade*

---

## THE RISE AND DEVIATION OF PLURALISM IN SERBIA

---

### Resume

---

*The article was written as a part of a debate on the rise and fall of political pluralism in Serbia in the last thirty years, as well as on the Vučić's regime as a form of illiberal democracy, ie stabilitocracy. The author also introduces the importance of the role of the international environment and the international factor in the state of domestic pluralism, and especially points to the destruction of the pluralism of economic and media power as a basis for the resignation of party pluralism. The basic thesis is that the return of real party pluralism will not be possible until its social and economic foundations are renewed. Finally, dangerous incentives for combating scientific and discursive pluralism coming from the West are pointed out.*

**Keywords:** *party pluralism, social pluralism, monism, Serbia, liberal democracy*

---

---

\* E-mail address: mdjurkov@eunet.rs.

**Марко Пејковић\***

*Институт за политичке студије, Београд*

---

## **РАЦИОНАЛНО- КОНСТРУКТИВИСТИЧКА ИЛУЗИЈА – ФЕДЕРАЛИЗАМ/РЕГИОНАЛИЗАМ У ПРОГРАМИМА СРПСКИХ ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА НАКОН 1991.**

---

**Сажетак**

---

*Чланак је подељен на три дела. У првом (уводном) делу, осим што се пружа приказ дефиниција основних појмова истраживања и теоријско-методолошки оквир, истиче се и важност ове теме имајући у виду федерално-регионални институционални контекст распада комунистичке Југославије који је претходио или текао упоредо са климавом обновом српског вишепартизма и парламентаризма. У другом делу рада, аутор се бави ретроспективном анализом концепта федерализма/регионализма у политичким програмима релевантних политичких партија у Србији. Како се показало, све партије су федерализам/регионализам разматрале искључиво у рационално-конструктивистичком кључу и то било да се ради о заговорницима било о противницима државног централизма. Ни трага о еволутивно-конзервативном приступу проблему децентрализације средњег нивоа власти. Трећи део рада представља управо то алтернативно виђење федерализма/регионализма који све до сада измиче из фокуса свим српским парламентарним партијама – федерализам/регионализам као спонтан и дуготрајан процес са импулсима „одоздо“ из друштва, а не „одозго“ у виду некаквих*

---

\* Имејл-адреса: marko.pejkovic@ips.ac.rs.

*сцијентистичко-технократских планова државних планера.*

**Кључне речи:** *федерализам, регионализам, децентрализација, политичке партије, парламентаризам, рационалистички конструктивизам, територијална аутономија, покрајине*

Извесно је да и дан данас у релевантној литератури не можемо наћи аргумент који би оспорио утицај федерализма/регионализма на стварање, живот и крај комунистичке Југославије.<sup>1</sup> И то тако што је кроз неколико својих метаморфоза ка унитарном или антиунитарном полу, било јачао регионалне комунистичке елите у центрифугалном смеру било слабио исте у центрипеталном – са једне стране, републике и покрајине су тежиле што већој самосталности (па и независности) док је центар осећао парализу деловања, а са друге, повремено су се отварао регионална протесна жаришта које је центар знао да искористи за своје циљеве (Vladisavljević 2008, 12; 32–39; 44–47; 49–50; 57–58; 60–62; 65–66; 69; 74–76; 95; 125–144; 195–196; 202–211). Због тога је проучавање федералистичких идеја у програмима српских парламентарних партија након успостављања вишепартизма 1991. нужан корак у разумевању свих политичких процеса Србије који би могли да доведу до федерализације у будућности. Ти процеси заправо теку и сада. Актуелно државно уређење јесте унитарно, али са две аутономне покрајине које су резидуал из периода СФРЈ, када су оне биле *de facto* федералне јединице са правом вета у односу на централну власт (Шутовић 2004, 144). Након што је деведесетих смањена њихова моћ, доношењем Статута АП Војводине из 2009,

<sup>1</sup> Суштинска разлика између федералних јединица и региона, односно федералне и регионалне државе – заправо не постоји (видети Пејковић 2018, 11–25). Може се говорити, и то строго условно, само о степену федерализма по којем се државе које нису унитарне могу разликовати. Ради се пре о номиналној разлици у називима, што наравно не значи да у неким земљама унитарног државног уређења не постоје неке територијалне јединице са називом региони/покрајине, али ту већ постоји суштинска разлика у односу на регионе у државама које нису унитарне. Но, управо због овакве термиолошке испреплетености која прожима и федералне и унитарне државе, у даљем делу рада ће се, ради краткоће и боље прегледности, помињати углавном придев/именица федералан/федерализам, онда када се буде говорило о партијским програмима и статусу средњег нивоа власти. Рачунамо да се преко термина „федерализам” боље имплицира средњи ниво власти (фокус нашег интересовања) него преко термина „децентрализација” који у великој мери упућује и на општине као најнижи ниво власти. Сем тога, видећемо да је клатно политичких идеја једних те истих српских странака веома често осцилирало између пуног федерализма федералне државе и класичне територијалне аутономије унитарне државе, тако да је неку стриктну границу, оперативно гледано, јако тешко повући када је тема овог рада у питању.

клатно промена као да опет мења смер, тако да је садашњи аранжман негде на средокраћу између захтева оних партија које траже чисту унитарну државу (чак и без аутономије) и оних партија које траже пуну федерализацију. Без критичке анализе партијских идеја на ову тему и нуђења евентуалних алтернатива, није могуће имати свест о потенцијалним последицама овог или оног одабраног колосека од стране политичких елита.

У погледу научног објашњења, опредељујемо се за идеациону аргументацију (Parsons 2007, 94–101). Оно што условљава федералистичке програме српских странака није некаква структурална датост, институционална путна зависност или психолошки закон, већ одређена федералистичка култура – схватање федерализма као модела који може да се креира, обради, ископира, имплементира од стране државних бирократа или научника како би се оствариле одређене вредности/интереси. То не значи да остали моменти немају утицаја на то да ли ће се и када остварити одређена федерална реформа у српској прошлости или будућности, већ само то да се у крајњој линији одлуке о томе свODE на посебну интерпретацију света од стране политичких елита. Сплет разних догађаја који могу се могу објаснити структурално, институционалистички, психолошки или путем рационалног избора, свакако да отварају или олакшавају могућности за неку (анти) федералну меру, али тврдимо да том приликом елите нису условљене или принуђене било чим осим властите интерпретације федерализма као алатке за одређене циљеве. Ради се о једној партикуларној „сазнајној култури” (иако пледира на универзалност) која се може уклопити у један шири оквир рационално-конструктивистичке слике света, уобличене на почетку модерног доба и затим финално у епохи Просветитељства (Вујачић 2002, 26; 119–124). То није универзална „сазнајна култура” или психолошка одлика свих људи на свету, јер као што ћемо видети, постоји барем још једна федералистичка култура – иако потиснута – која на федерализам гледа сасвим супротно. Она федерализам не доживљава као некакав конструисани или копирани модел са овим или оним циљем, већ га тумачи еволутивно, види га као вишевековне наслаге спонтаних правила и традиција без неког нарочитог, односно унапред постулираног циља (осим можда органског и што дужег самоодржања које не зависи од свесне и директне људске интервенције). Иако су обе културе видови интерпретације, аргументоваћемо у задњем делу рада зашто сматрамо да је ова друга значајно мање у нескладу са реалношћу.

## ФЕДЕРАЛИЗАМ КАО ПЛАН – ПРЕГЛЕД ПАРТИЈСКИХ ПРОГРАМА У СРБИЈИ

За преглед федералистичких идеја у програмима домаћих партија од 1991. до 2008. користили смо махом рад Јована Комшића у публикацији „Децентрализација у контексту новог устава Србије и ЕУ интеграција” (Комшић 2008, 5–49), осим уколико нисмо другачије напоменули. За период након 2008, користили смо доступне програме истих партија које је Комшић поменуо, са њихових званичних веб-сајтова.

Демократска странка је током већег дела деведесетих, рекло би се на основу Комшићевог извештаја, питању федерализма приступала двојако. С једне стране, 1992. и 1995. истицала је војвођанску аутономију на граници чистог унитаризма „као део локалне самоуправе (...) која дели функције са осталим органима локалне самоуправе”, да би почетком 2000. усвојила на својој скупштини једну декларацију која о Војводини говори као о аутономној заједници са законодавном, извршном и судском влашћу. Ово последње је несумњиво приближавало схватање ДС-а идејама чистог федерализма. Након тога, 2001. ДС доноси нови програм који ретерира и више не помиње судску власт за Војводину, већ само то да „покрајина Војводина треба да ужива истинску аутономију и да обавља све послове који нису у супротности са модерно дефинисаном демократском државом”. Након доношења новог устава из 2006, ДС је имала изборни програм под називом „За бољи живот” из ког, на Комшићевом трагу, можемо издвојити три тачке везане за федерализам: 1) разлог за АП Војводину ДС види у плурализму друштвене основе, 2) аутономија је предуслов пута у ЕУ и интеграције са европским регијама, 3) не помиње се судска или законодавна власт. Овај програм је допуњен наредним из 2007. по ком Војводина треба да буде „функционално организована по моделу развијених региона у државама Европске уније”, те да ће се у том циљу ДС „залагати за даљи рад на унапређењу уставноправног положаја Војводине и креирање одговарајућих решења у новом Статуту АПВ...”. Данас ДС показује још мањи ентузијазам за било какве иновације у погледу Статута АПВ, с обзиром да им у програму стоји само то да ће се залагати да се коначно донесе Закон о финансирању надлежности АПВ (Демократска странка [ДС], н.д.). Оваква „цик-цак” промена у програмским ставовима ДС-а не може боље осликавати конструктивистичку планификацију.



Демократска странка Србије се први пут посветила федерализму (у виду онога што се генерално схвата као регионална држава) након пада Слободана Милошевића са власти. То је прокламовано у програмској платформи из 2001. речима „... да је регионално уређење државе најрационалнији начин државног уређења”. Региони се препознају и као „аутономне територијалне заједнице” са изворним и повереним надлежностима, између нивоа Републике Србије и органа локалне самоуправе, док би у дводомној скупштини региони били представљени у горњем дому („Основна начела за нови устав Републике Србије” из 2002). Дводомност је као идеја напуштена у дефинитивном предлогу новог устава који је изложио ДСС, премда је предвиђено да се 100 посланика српске скупштине бира у регионима, од којих би сваки регион био једна засебна изборна јединица. У истом предлогу подвучена је и претпоставка надлежности за центар, док би постојало шест региона са седиштима у Београду, Новом Саду, Приштини, Крагујевцу, Нишу и Ужицу, док се територија региона гарантује органским законом (јача гаранција него по идеји ДС). У другој деценији овог века, рекло би се да ДСС остаје зацементиран на садашњем уставном решењу за покрајинску аутономију, јер се само каже да „Устав Србије јасно одређује аутономни положај Војводине, који не може задирати у државност Србије” (Демократска странка Србије [ДСС], н.д.). Стога, иста оцена о конструктивистичком карактеру програма ДС-а важи и у случају програма ДСС-а.

Г17 је уочи уставне реформе из 2006. имао током 2003/2004 три предлога за покрајинску реформу (трећи је заправо партијски програм усвојен те године). Други и трећи се тичу захтева да се више финансијских права и одговорности да покрајинама, односно да покрајине поред законодавне и извршне имају и судску власт. Ипак, за нас је најинтересантније да обратимо пажњу на образложење реформи у првом реформском предлогу, зато што би се – на први поглед – рекло да готово одступа од схватања федерализма свих других партија које пате од конструктивистичке илузије: „Покрајине и регије треба да буду израз реалног стања у једној мултиетничкој и мултикултурној демократској држави. Оне не би смеле вештачки да се формирају по некој априорној шеми”. Притом, прави се разлика између регија које су израз регионалне самоуправе, ако се има у виду да „изражавају културне, образовне, етничке и привредне целине са својим историјским обележјима”, и покрајина које су историјски наслеђене и могу да имају другачији статус од регија – АП Војводина да има више надлежности него по тадашњем уставу из 1990, али мање

него по уставу из 1974. И управо у том „штеловању” војвођанских надлежности између ова два устава се крије конструктивизам. Оно што штелује те надлежности управо је партијска елита централног нивоа власти (*top-down*), тј. надлежности средњег нивоа власти се овде не схватају као резултанта једног дуготрајног и спонтаног процеса изградње институција (*bottom-up*). Центар овде једино треба да води рачуна о специфичностима приликом доделе ових или оних права овој или оној јединици средњег нивоа власти, али се ниједног момента не доводи у питање апсолутни легитимитет центра да он конструише средњи ниво власти у складу са својим капацитетима, било кроз јачање било кроз слабљење регионално-покрајинске самоуправе. „Реално стање”, „целине” и „историјска обележја” дефинише центар, то нису ствари које већ постоје као неупитни политички фактори, то је нешто што се тек има конструисати. Тако да и овај програм (квази)федералне децентрализације од стране Г17 треба третирати као план, специфичан додуше, али опет план.<sup>2</sup>

Нова Србија је, по свему судећи, покрајине разматрала у оквиру децентрализације локалне самоуправе. Само је напоменут метод расподеле пореза који се скупљају на територији АПВ. У складу са тим, 75% би одлазило војвођанским општинама, само 5% покрајини, а остатак би ишао у национални буџет.

Либерално-демократска партија као да је такође, једним делом, кренула у критику конструктивистичког федерализма тврдњом да „решење за Војводину не тражимо у Уставу из 1974. године. Не пристајемо да живимо у будућности коју уређују модели социјалистичког друштвеног уређења које је нестало крајем прошлог века”. Међутим, у самом наставку реченог ова партија демантује сама себе: „Војвођани треба слободно да одлучују о Војводини. Ми у та решења верујемо зато што ће их доносити људи који су својим радом Војводину направили најбољим делом Србије. Зато нам је до тог дела Србије стало, желимо још боље услове за оне који тамо живе. Војвођани треба да имају извршну, законодавну и судску

2 Узгред, у федералним системима који не настају агрегацијом већ постојећих ентитета (попут САД), већ деволуцијом постојеће унитарне државе (нпр. Италија) по дефиницији се све креира *ex nihilo*. Федералистички план ту креће од нуле, нема ни субнационалних ентитета са границама нити ентитетских овлашћења (као што је то и случај са српским покрајинама створеним у комунистичком плану након Другог светског рата, са институционалним реповима све до данас). А у агрегираним федерацијама, имамо и ентитете и њихова овлашћења, па се план федералиста своди само на то које надлежности са ентитета треба пренети на федерацију – историјски гледано врло мали број њих, тако да је ту фактор планирања доста слабији, а као што ће се видети у наредном делу рада због тога је такав федерализам и робуснији. Тако да Г17, све и да је имао намеру да одступи од конструктивистичке матрице, у томе не би успео, имајући у виду да је деволутивна федерација од главе до пете нужно план.

власт да би могли утицати на свој живот”. Дакле, да би грађани у Војводини могли да живе без модела и слободно одлучују, ипак је било потребно по ЛДП-у да им се наметне један модел у виду федералног аранжмана који прописује централна елита – слобода да, али само у оквиру још једног нивоа власти између општина и центра, очишћеног (бар номинално) од репутације идентичног социјалистичког дизајна из 1974. Суштински гледано, ЛДП као да је поручивала и грађанима Србије који живе у географској Војводини, али и онима ван ње – „слободни сте или довољно сте слободни, али само у оквиру АП Војводине (односно покрајина), тј. на начин који ми као просвећена елита одредимо”.

Социјалистичка партија Србије у свом програму из 1992. рационализује раније укидање устава из 1974. и претварање покрајинских фактичких федералних јединица у покрајинске територијалне аутономије, подвлачећи „... аутономна права која су израз специфичних националних, историјских и културних особености подручја на којима су образоване”. СПС је тада оставио питање даљег „штеловања” покрајинских надлежности отвореним – оне би требало да леже негде између претеране централизације и до тих година претеране децентрализације. Новим програмом из 2006. је додата једна интересантна новина, а то је настојање те партије да организује асоцијације општина у којима доминантно врши власт.<sup>3</sup> Овде, такође нема говора о неком нуклеусу из кога би се сутра на спонтани начин формирале неке праве федералне јединице или региони – управо је препрека томе владајућа/опозициона партија са централног нивоа која би била везивно ткиво свих тих асоцираних општина, тако да би се ту пре радило о једном алтернативном конструктивистичком покушају из центра да се предухитри или антиципира стварање нових покрајинских аутономија, сличних или истих у односу на постојеће. У најновијем програму из 2010. у тачкама 11, 12 и 13, понављају се раније идеје уз наглашавање економских предности које доноси већи степен аутономије за АПВ, док се за КиМ у нади новог преговарачког процеса предвиђа „суштинска аутономија” која не би значила државност, али ни повратак на раније стање од пре 1999 (Социјалистичка партија Србије [СПС], 2010).

Српска радикална странка, иако поборник унитаризма, заслужује да буде поменута, јер њене идеје такође јесу конструктивистичке. Стога, не може се рећи да је њена платформа

<sup>3</sup> Ова идеја, премда у једној сасвим различитој димензији, биће једна од битних ставки наредног дела рада.

истинска алтернатива федералистичким. Такође, значајно је и због генезе схватања странке која је изникла из ње, а то је СНС. У програму из 1996, СРС се строго залаже за унитарну државу, јер је она „много рационалнија, ефикаснија и јевтинија од федералне”. Ишло се и корак даље, јер се захтевало укидање АПВ и АП КиМ, истицало се противљење било каквим територијалним статусима. И у програму из 2019, СРС не помиње било какву федерализацију Србије – не помиње се ни АПВ, али се допушта могућност аутономије за Албанце (Српска радикална странка [СРС], 2019). Свакако, конструктивизам оваквих ставова је много мањи него ривалских партија (јер се не говори о планирању или дизајну нечег новог), али из оваквих ставова несумњиво проистиче да СРС није имала и нема свест о томе да је у некој будућности могуће сведочити појаву неких спонтаних федералистичких тенденција које би биле реални израз регионалних хтења или интереса. Једном речју, ако би се сутра појавио један такав федерализам, произилази из бившег и садашњег СРС програма да би се та партија својски трудила да га угуши у корену.

Српска напредна странка се у свом програму из 2011. није децидно изјаснила против територијалних аутономија/покрајина као СРС, али питање аутономије није нигде у програму засебно третирано под неком тачком. Ипак, покрајина/аутономија се помиње у вези КиМ у поглављу „Целовита и децентрализована Србија” и још једном у „Стратегија за младе” у вези покрајинских омладинских организација, док се у „Реформе и развој стратешких привредних грана” у тачки А.6 истиче да ће се мерама фискалне и монетарне политике подстицати „... инвестициони план регионалних и покрајинских органа” (Српска напредна странка [СНС], 2011). Изгледа да СНС, за сада, не жели да искаче из наслеђеног институционалног оквира, али оставља могућност да се у будућности, опет конструктивистички као и друге странке, посвети даљој или другачијој федерализацији.

Остаје да размотримо и идеје регионално-етничких странака какве су ЛСВ и СВМ.

Лига социјалдемократа Војводине је марта 1999. напустила аутономију као концепт и пригрлила Војводину као праву федералну јединицу – са дводомним парламентом већа народа и већа грађана (имплицитно и са судском и извршном влашћу). Војводина би имала и устав који би регулисао везе Војводине са Србијом. Што је врло необична идеја, јер обично то регулише централни устав. Шест година потом, ЛСВ је мало ублажила позиције, пошто више није

инсистирала на термину република и пристала је да „... садржина субјективитета Војводине мора бити дефинисана будућим Уставом Републике Србије”. У програму 2008/09, ЛСВ иде детаљније – врши се енумерација републичких надлежности (одбрана, безбедност, спољна политика, монетарни систем и основе привредно-фискалног система), а све остало што се обавља на територији покрајине иде у надлежност АПВ. Посебан је акценат на фискалној децентрализацији. Предвиђа се једна опет необична идеја (невиђена у упоредној пракси) да ће покрајина одређивати самостално висину својих прихода и скроз покривати своје издатке, тј. висину пореских стопа (центар би одлучио само о максималној стопи) и пореска изузећа, док би се сви порези на приход грађана и предузећа сакупљени у Војводини делили између покрајине и војвођанских општина (Лига социјалдемократа Војводине [ЛСВ], 2009). Иако је овде федералистички импулс дошао од једног регионалног актера, ово је такође *top-down* конструктивистички федерализам, јер ту се опет планира нешто што у овом тренутку не постоји нити је постојало у историји ван комунистичког контекста (такође планираног федерализма). Једина је разлика што се план не односи на подручје Србије ван административних граница Војводине, али је матрица конструкта иста – треба „одозго” грађанима који живе у Војводини „октроисати” готова федералистичка решења да би они живели „демократски и слободно”.

Савез војвођанских Мађара је програмом из 1995. и пратећим документом из 1999. под називом „Нацрт споразума о политичким и правним оквирима самоуправе Војводине” такође заговарао федерализацију, премда нејасно – у мери у којој је захтевани устав за Војводину као аутономну покрајину (усклађен са републичким) више одлика федералних јединица у класичним федерацијама.<sup>4</sup> Но, прави новум који је понудила ова странка био је истовремени захтев за додатну, регионалну самоуправу мађарске националне мањине састављену од општина са мађарском већином. То доста подсећа на идеју СПС-а о асоцијацији „сродних” општина. Али, овај предлог има већу тежину, јер не долази од партије са националном, већ локално-регионалном репутацијом којој је мађарска самоуправа,

4 Истини за вољу, актуелни партијски програм усвојен 2004. у члану II не помиње војвођански устав, али се јасно истичу типичне гране власти за Војводину које постоје у федералним јединицама класичних федерација – законодавна, извршна и судска власт. За разлику од ЛСВ, много је аморфнија идеја о фискалној децентрализацији – „... да грађани покрајине самостално газдују са овде произведеним добрима, уплаћеним порезима и доприносима”. А у свему осталом, рекло би се, актуелни програм не одступа од ранијих (видети Савез војвођанских Мађара [СВМ], 2004).

како сама истиче – приоритет. У том смислу, он је најмање удаљен од нашег спонтаног идеала, али ту се свака паралела завршава. И овај предлог СВМ-а је конструктивистички из најмање два разлога. Прво, стиче се утисак да је *spiritus movens* општинског повезивања управо партија СВМ, а не општина као општина, макар она имала и мађарску већину. СВМ је таксативно набројао неколико надлежности мађарске самоуправе у свом програму из 2004. које су или културног карактера (већ затражених у оквиру персонално-културне аутономије) или су оне већ домен старања и центра и покрајине, попут „заштите околине”, „организовања здравства” и „социјалне бриге”. Овде остаје дилема зашто општине нису већ саме покренуле своју сарадњу тамо где могу, у оним областима које су већ њихове и које не би биле домен осталих нивоа власти. Исто тако, у погледу „нових надлежности” које би се преузеле од центра, не видимо званично и активно заговарање општинских фузија од самих органа власти мађарских општина и грађана тих општина. Тачније, тамо где општине већ могу да сарађују нема на делу ничег конкретног, а тамо где би могле да сарађују у перспективи, респективне општине и грађани су у смислу мирног активизма неми. Као да је заједница мађарских општина у програму СВМ-а потпуни пасивни објекат који треба да се обликује искључиво акцијом самог СВМ-а и евентуалним „зеленим светлом” из Београда, уместо да буде обрнута ситуација. Друго, конструктивистички је лицитирати унапред са бројем или етничким карактером општина које би уопште ушле у регионалну једначину. Можда је реалније очекивати повезивање неких војвођанских општина не по етничкој, већ по географској, економској или културној оси? Унапред кројити по искључивом етничком критеријуму нове територије средњег нивоа власти није ништа друго до „етнички инжењеринг”, тј. опет такође конструктивизам или план. СВМ би се показао у другачијем светлу да су поменуте (или пак сасвим неке друге) надлежности већ заживеле у једној спонтано изниклој кооперацији одређених општина, уз прећутну сагласност центра или током динамичног (али мирног) спора са њим, а СВМ тек потом постао гласноговорник и промотер такве заједнице општина и њихових надлежности. Но, по свему судећи, то није случај.

Као што видимо, сви програми српских партија на тему федерализма (како смо прецизирали овај термин у фусноти бр. 1) одликују се изразитим конструктивизмом. Интересантно је да партије или виде само позитивне ефекте федерализма у виду „европеизације”, „демократије”, „већег стандарда”, „слободе” или ћуте на ту тему и

прихватају *status quo*. То јест, као да не желе да буду перципиране као „недемократски централизатори” па прихватају актуелни дизајн средњег нивоа власти, али не би волеле даље да се одричу централне надлежности у корист покрајина, јер би их то лишило полуга контроле и моћи. Међутим, сваки федерализам (сем швајцарског због особеног историјског искуства)<sup>5</sup> порађа низ економских проблема у фискалном домену, а поготову онај деволутивног порекла (Пејковић 2018, 52; 226). Средњи ниво власти често скупља мање пореза него што троши, то акумулира неконтролисани дуг, да би на крају центар био позван да гаси пожар, док је уопште финансирање надлежности између центра и федералних јединица/региона уређено на двосмислен начин, информације за вођење регионалних политика мањкаве или неправовремене, док је ревизорски систем са вођењем контролне документације неразвијен или непостојећи (Tanzi 1996, 305–306). Чак и нашироко хваљена пракса такмичења различитих јединица средњег нивоа власти око привлачења директних страних инвестиција може да има негативне ефекте – средњи ниво власти заправо стварају низ великих јавних трошкова (донација земљишта, пореска ослобођења, обезбеђивање инфраструктуре, финансијске гаранције) како би приволели стране инвестиције, а ти се трошкови онда као класичан јавни дуг конвертују у ултимативну обавезу центра да гарантује за њих (Rodriguez-Pose and Gill 2003, 333–351). Затим, ту је питање корупције која је, бар на примеру Италије и Француске, у литератури била препозната као превасходно регионални проблем, односно питање компетитивности регионалних бирократија да сервисирају услуге (Prud’homme 1994, 7-8,10-11). Утолико запањује чињеница да српске партије нису свесне свих могућих дефеката које федерализам често носи са собом.

## **ЕВОЛУТИВНИ ИЛИ СПОНТАНИ ФЕДЕРАЛИЗАМ – КАРИКА КОЈА СРБИЈИ НЕДОСТАЈЕ**

Било би погрешно, без обзира на све већ речено, конструктивистички и спонтани федерализам посматрати као две

5 Швајцарска не бележи проблем пребацивања фискалне одговорности са федералних јединица на центар у смислу јавног дуга и дефицита – ни директно ни индиректно. Главни историјски (спонтани) узроци таквом исходу су: 1) центрифугални конфедерализам (укључујући и рат између чланица конфедерације), 2) интраконфедерална статика, 3) конзервативно уставно судство, 4) пореско-фискални референдуми. Дакле, ради се о историјском опиту кога је јако тешко, тачније немогуће копирати, тј. о релативном успеху и уникатности швајцарског федерализма (Пејковић 2018, 231–235; Church and Dardanelli 2005, 163–185).



геометријски одељене равни. Без сумње, све савремене федерације у себи садрже и конструктивистичке и спонтане елементе. Једина је разлика у томе који елементи више доминирају, и посебно, који елементи чине супстрат, фундамент федералног уређења дате земље. Агрегирајуће федерације у моменту свог настанка за фундамент имају спонтане факторе, а деволутивне планске. Даље, федерализам је процес који осцилира између централистичког и децентралистичког пола. Временом, једна федерација може се толико централизовати да би она за „оце-осниваче” била скроз непрепознатљива (Buchanan 1995, 23-25). У почетку доминирају спонтани, али их све више смењују конструктивистички обрасци, тј. центар мало по мало крњи наслеђену аутономију средњег нивоа власти.

Не само српске партије, него и већи део правне и политиколошке науке обраћа пажњу само на конструктивистичке основе и планску динамику (различите шеме и дизајне) у федерацијама, док се спонтани моменти занемарују или негирају. Зато је потребно осветлити их у контексту релевантне литературе и федералне праксе, како бисмо стекли бољи увид у алтернативу владајућем обрасцу федералистичког мишљења – било да се ради о таквој кратковидости код српских партија било код научника шире гледано.

Начела спонтаног федерализма најбоље могу изразити следеће речи федералистичког теоретичара (и практичара!) Алтузија (Althusius 1995, 66): „Одатле се ово мешано друштво, сачињено делом од приватних, природних, нужних и добровољних асоцијација, а делом од јавних – назива универзалном асоцијацијом.<sup>6</sup> То је политичка заједница у пуном смислу, империја, краљевство, комонвелт, са људима уједињеним у једно тело преко споразума многих симбиотских асоцијација и појединачних ентитета, подведених под једно право. Јер, породице, градови и *провинције су постојале по природи пре краљевстава која њима дугују своју егзистенцију* (подвукао М.П.) ”.<sup>7</sup> Дакле, овде видимо да је по једном од најпознатијих теоретичара позног предмодерног (или раног модерног) федерализма основни супстрат федералне државе претходно постојање провинција-претходница федералних јединица које ће сачињавати ту федерацију. Није једна јединица та која се по некој шеми дели на неколико нових које никада нису постојале, већ много јединица сливањем образује, тачније даје легитимитет једном

6 Приватне асоцијације су по Алтузију су породица (природна асоцијација) и колегијум, тј. привредни субјект (грађанска или добровољна асоцијација). Јавне асоцијације су градови и провинције.

7 Ово „империја”, „краљевство”, „комонвелт” треба читати као „федерација”, јер ту Алтузије заправо слика Свето Римско Царство као предмодерну „протофедерацију”.



центру у федералној целини.<sup>8</sup> О спонтаности оваквог федерализма сведоче још и ове Алтузијеве речи које пристанак јединица којим се формира федерација тумаче не само експлицитно, већ и имплицитно (Althusius 1995, 67): „Спона овог тела и асоцијације је консензус, заједно са продуженим и општеприхваћеним поверењем између чланова комонвелта. Спона је, другим речима, *прећутно* (подвукао М.П.) или експлицитно обећање о подели ствари, узајамних услуга и заједничких закона у мери у којој ће корист и нужда универзалног социјалног живота у краљевству захтевати”.

Као што видимо, у предмодерним „протофедералним” државама, чак је и сам „федерални устав” могао бити потпуно спонтан и неконструктивистички. У модерним федерацијама, то свакако није случај. Свака модерна, тј. савремена федерација теоретски може имати еволутивни фундамент, али бар неке конструктивистичке елементе који се огледају у федералном уставу када се већа и планира које надлежности иду центру а које остају на средњем нивоу, тј. како ће се организовати до тада невиђена власт на централном нивоу. Но, у сваком случају, неопходно је да размотримо детаљније тај спонтани основ савремених федерација, онолико колико нам је доступан. Наравно, код агрегираних федерација, пошто код деволвираних ионако тога нема и код њих скоро сасвим преовлађују плански аспекти.

Причард и Зивицки, у светлу њиховог генералног уверења да историја Запада потврђује како уставу нису „креирани”, већ да су еволутивни резултат спонтаних поредака, објашњавају како је доминантна улога федералних јединица у систему САД федерализма просто рефлексија тадашње политичке реалности, а не плод свесног

<sup>8</sup> Одиста, када се погледа историја Светог Римског Царства, јасно се види тај „подлежући” супстрат који је претходно формирању империје. Још од самог меровиншког периода који је претходно каролиншком, краљевство је пре било скуп кнежевина и војводства са краљем као првим међу једнакима него унификована територија. Такође, Карлове тежње ка централизацији нису значиле деспотизам или брисање гумицом свега што је инкорпорирано у његову државу – свака конститутивна јединица његове државе је очувала своје законе, своје династичке куће и своје локалне саборе. Класичан пример су Саксонци који су након потчињавања Карлу Великом у наредном периоду постали један од најзначајнијих политичких фактора у немачком свету, односно Светом Римском Царству. Након Карлове смрти, услед велике језичке, правне и обичајне разноликости долази до центрифугалних сила и деоба, али никада у екстремном смислу. Почетак је био агрегативан, потом је краљ/цар повремено тежио централизму „одозго”, али је жилавост војвода и принчева у одбрани наслеђених права „одоздо” била константна као принцип, иако то није увек значило механичко опстајање буквално свих провинција понаособ. Битно је и подвући, по нама, да било центрифугалне било центрипеталне тенденције у оваквој предмодерној „протофедерацији” нису биле конструктивистичког карактера – све се одвијало на основу обичаја или кодификованих законика, а једно од прихваћених решења за регулисање спорова је био и рат. Дакле, ради се о једној потпуно еволутивној и спонтаној федералистичкој динамици (видети Вруге 1871, 35; 70–71; Gunlicks 2003, 10).

дизајна који пропагира децентрализацију (Pritchard and Zywicki 1999, 542–543). По њима, сама та политичка реалност је опет била рефлексија спонтаног поретка, с обзиром да су новонастале федералне јединице заправо наследнице ранијих колонија. А подела северноамеричке територије на те колоније није била последица некаквог плана британске владе који се сингуларно смислио и спровео, већ серија *ad hoc* аранжмана са разним авантуристима и предузетницима који су били вољни да се отисну у истраживање/експлоатацију непознатих крајева. На крају крајева, не само да је настанак колонија био спонтан, већ је и њихова агрегација у (кон) федерацију била спонтана, тј. *ad hoc* – колоније се нису окупиле да формирају централну владу у неком планском циљу нити је њих окупила/формирала некаква централна влада која је од раније постојала у контексту некаквог свог мегаломанског и деволутивног пројекта – колоније су се најпре удружиле да поведу борбу за слободу од британске круне и ништа више од тога.

Исто тако, пишући о разлозима успеха једног јединог устава САД у односу на бројне француске уставе – евоцирајући притом једну карикатуру која приказује Наполеона и опата Сјејеса како пером пишу разне уставне нацрте да би их затим гурнули у фиоке – Џек Рејков наводи, по нама, те кључне претпоставке за спонтани федерализам из конзервативног угла.<sup>9</sup> Прво, од великог значаја су оно што Рејков (Rakove, 2003, 257) назива „лекције искуства” твораца америчког федерализма. Они су се много мање ослањали на читање класика политичке теорије и историје, а много више на делатно искуство које су стекли као чиновници јавних служби америчких колонија пре и током америчке борбе за независност. Друго, и најважније, ради се по Рејкову (Rakove, 2003, 258–259) о федералној „инфраструктури”: „Овде су лекције научене из искустава колонија биле главне. (...) У овом смислу, деструкција старијих, историјских, политичких и административних граница коју је спровела француска Национална скупштина – иначе због тога веома искритикована од стране Берка – није могла бити ништа друго у Филадельфији до епизодна спекулативна маштарија. (...) На крају, уставотворци су решили проблем федерализма у прозаичнијем контексту. (...) уставотворци нису могли никако да замисле како би уопште могли да одбаце *постојећу инфраструктуру федерализма*

9 Федерализам САД се показао као робуснији од многих других (попут аргентинског или бразилског) не само у смислу дужине трајања и одсуства унитарних руптура, већ и у смислу одсуства директних изабављења неодговорних федералних јединица од стране центра (одговорних федералних јединица), ван ратног контекста (видети Пејковић 2018, 83–88; 130–135; 143).

(подвукао М.П.) и крену, заправо, од нуле. (...) На крају крајева, америчке федералне јединице су имале инерцију на њиховој страни”.

Нема сумње да Србија никада у својој прошлости није имала такву „постојећу инфраструктуру федерализма”. Краљевина Србија/СХС/Југославија је била строго унитарна држава и једини еволутивни спонтанитет о коме се може говорити у српском случају је преддржавна народна самоуправа базирана на обичајном праву која је била претходница локалној самоуправи (Свирчевић 2011, 17). Федералистичко искуство Србија је имала само у једном чистом конструктивистичком и тоталитарном амбијенту комунистичке Југославије, тако да се ни ту не може говорити о Рејковој „инфраструктури”.

Додуше, с времена на време, у јавном дискурсу у Србији провејава наратив о традицији „војвођанске аутономије” која, наводно, своје корене има још у царској Аустрији. Међутим, ту се није радило уопште о територијалној аутономији. Суботић подсећа на оно што је званични Беч признао 1849. као „Војводство Србија и Тамишки Банат”: 1) границе Војводства се тешко могу поистоветити – макар и оквирно – са данашњим границама АП Војводине, јер су велики делови данашњег Срема, Баната и Бачке који су потпадали под Војну границу били искључени из територије Војводства, 2) званички језик је био већински језик аустријске монархије – немачки, 3) сву власт у Војводству је имао аустријски цар преко свог изасланика Мајерхофера (Суботић 2009, 127). Кркљушева (Кркљуш 2010, 19; 34) истиче да је и „Српска Војводовина” коју су Срби прогласили на Мајској скупштини 1848. године била само покушај да се оствари аутономија српског народа, без обзира што је Војводовина имала суштинске елементе државне власти (чак и судску!) током неколико месеци. С обзиром да њу Беч никада није признао у том својству, фали тај специфичан политички однос са централном влашћу да бисмо могли да окарактеришемо војвођанско политичко искуство као делимично федерално, тј. аутономно, невезано за то колико дуго је Војводовина са Мајске скупштине трајала. Пре бисмо могли да кажемо да је Војводовина краткотрајно функционисала ван свих регуларних токова у једној години револуционарних превирања у читавој аустријској држави када је, на пример, и у једном Бечу као престоници царства сва фактичка власт прешла у руке побуњеничког студентског комитета (!), док су Мађари, Словаци, Чеси и други народи такође формирали своје скупштине и истицали захтеве сличне или јаче у односу на српске (Taylor 1948, 59-70). Због тога је и фактичка власт коју су Срби држали 1848.

само једна од бројних блиц-епизода аустријског *interregnum*-а,<sup>10</sup> а никако институционализација војвођанске независне државе или федералне јединице /територијалне аутономије унутар Аустрије која би била – да је постојала на тај начин – несумњиво легитимна „инфраструктура” федералистичког типа.

То што у Србији тренутно не постоји социјална основа за федерализам, никако не би смело да нас одведе у другу крајност кроз тврдњу да то што до сада није постојала, сигурно значи и да неће ни постојати у будућности. Ако основу за српски федерализам не могу да пруже спонтано настали региони или федералне јединице које су пре настанка модерне Србије биле независне државе (пошто таквих нема), не видимо разлога зашто то сутра не би могле да учине српске општине, како је то већ наговештено, додуше у первертираном виду, код неких српских партија (СПС, СВМ). Општине и градови као локалне самоуправе су по својој суштини, како истичу Матић и Мировићева (Матић и Мировић 2011, 269), нешто што је еволутивног карактера и чији развој од античких времена тече „одоздо”. Отуда је и за очекивати да ће локалне самоуправе, ако су остављене самима себи, те базичне спонтане импулсе пренети на средњи ниво власти који – ако и када – буде образован са њихове стране.

Но, да бисмо до краја избегли рационално-конструктивистичку замку, не би требало прејудуцирати које би општине сачињавале који регион, аутономију или федералну јединицу нити би требало позитивно дефинисати њихове надлежности – као што то раде две поменуте српске партије. Све што би централна власт могла да уради како би се евентуално формирао *bottom-up* федералистички образац у Србији јесте да се уставом остави легитимна могућност општинама да аутономно агрегирају у веће целине, како оне то саме желе, а ради обављања оних надлежности које се не косе са централним и за које су општине спремне саме да издвоје удружена новчана средства, за почетак. То јест, да се уштедама кроз укидање постојећих, наслеђених конструктивистичких творевина у виду аутономних покрајина из комунистичког периода остави додатни

---

10 Сем мађарског случаја који се временом показао као робуснији, потврдивши се у Аустро–угарској нагодби 1867. Стога, спонтани федерализам није нешто што се прокламује на папиру, већ нешто што мора да издржи „тест времена”, нешто што је сплет екстремно великог броја друштвених фактора, од којих је један од кључних, бар у случају неких федерација – и рат. А тек потом следе преговори регионално-централних елита који би институционализовали (квази)федералистичке аспирације регионалних елита. Тако је рат између кантона, тј. будућих чланица федерације допринео не само стварању швајцарске федерације, већ и њеном квалитетном устројству и даљем функционисању (видети Nitszke 2014, 23; Пејковић 2018, 224–226). И као у мађарском случају, тек након рата је уследио пакт регионалних елита са централним.

маневарски простор локалној самоуправи у фискалном домену за вршење почетних надлежности потенцијално самониклих аутономија/региона/федералних јединица. Даље, еволутивни федерализам није нешто што би се могло потпуно, па ни доминантно унапред уоквирити уставним одредбама. Уколико се агрегиране општине покажу робусним на мањим задацима које су пригрлиле и ефикасно оствариле, онда је могуће да те заједнице општина крену да „освајају” и неке надлежности које има центар по уставу – могући су различити видови јавне агитације и заговарања нових уставних решења која би само потврдила већ постојећу жељу и капацитет удружених општина за стицање нових надлежности. Уколико је жеља грађана и регионалних власти толико јака да истрајава тачно онолико колико је потребно – и временски и по интензитету – да се прошири делокруг надлежности средњег нивоа власти, до уставних рокада ће пре или касније доћи, јер ће то бити само потврда реалног стања на терену.

Ако говоримо о томе шта удружене општине заиста желе, онда би морали на неки начин прекинути контролу општина преко странака чији је примарни циљ – контрола централне власти. Спонтани процес са локала би могле да подрже првенствено аутентичне локално-регионалне странке. Питање евентуалног учешћа представника средњег нивоа власти у горњем дому националног парламента такође не би морало да подразумева припадност тих представника партијама са националним предзнаком (као што многи случајеви из раног модерног федерализма и показују).

Ово је сасвим довољно знати о модусу евентуалног настанка и развоја спонтаног федерализма у Србији. Много је битније имати свест о погубности досадашњег рационално-конструктивистичког, (квази)федералистичког обрасца у Србији. Не само у смислу његовог релативно кратког трајања (у односу на амерички или швајцарски) и са наглим, бирократско-волунтаристичким осцилацијама од превелике до мале децентрализације и назад, већ и у смислу негативних економских ефеката који одликују и друге федералне аранжмане тог типа.<sup>11</sup> Све је то последица хировитих политичких програма и планова што владајућих елита, што опозиционих партија у Србији. Односно, њихове илузије да је федерализам нешто што се ствара или брише потезом оловке или гумице, а не вишедеценијски и вишевековни процес преплитања најразличитијих природних и

---

11 У време СФРЈ, аутономне покрајине Војводина и Косово и Метохија су биле фискално неодговорне, тј. преносиле су штете од својих политика на централну власт (видети Пејковић 2018, 236–239).

друштвених фактора који скоро у целости измичу људском разуму. Политичари и интелектуалци нису ту да „креирају” федералну стварност, већ да је открију уколико она постоји. И евентуално „кодификују” ту стварност кроз позитивно законодавство. Тако добијамо прави федерализам уместо илузије федерализма. А за то је потребно да макар неке партије промене федералну културу или „угао гледања” на федерализам, односно да неке нове релевантне партије из десног или конзервативног тора донесу ту спонтану, еволутивну, истинску федералну културу на политичку сцену Србије.

## РЕФЕРЕНЦЕ

Вујачић, Илија. 2002. *Политичка теорија*. Београд: Чигоја штампа – ФПН.

Демократска странка [ДС]. н.д. „Територијална организација и локалне самоуправе.” *Демократска странка*. Последњи приступ 11. јун 2021. <https://www.ds.org.rs/vest/teritorijalna-organizacija-i-lokalne-samouprave>.

Демократска странка Србије [ДСС]. н.д. „Програм странке.” *Демократска странка Србије*. Последњи приступ 11. јун 2021. <https://www.dss.rs/program-stranke/>.

Комшић, Јован. 2008. „Децентрализација и регионализација у програмима релевантних политичких партија Србије.” У *Децентрализација у контексту новог устава Србије и ЕУ интеграција*, ур. Александар Попов: 5–49. Нови Сад: Центар за регионализам.

Кркљуш, Љубомирка. 2010. „Аутономија Војводине до 1918. године – да ли је постојала, када и каква?” *Анали Правног факултета у Београду* (2): 5–35.

Лига социјалдемократа Војводине [ЛСВ]. 2009. „Програм Лиге социјалдемократа Војводине.” *Лига социјалдемократа Војводине*. Последњи приступ 15. јун 2021. [http://lsv.rs/UserFiles/pdf/Program\\_LSV.pdf](http://lsv.rs/UserFiles/pdf/Program_LSV.pdf).

Матић, Петар, и Александра Мирковић. 2011. „Локална самоуправа у контексту модернизације.” *Политичка ревија* 29 (3): 259–276. DOI: 10.22182/pr.2932011.12.

Савез војвођанских Мађара [СВМ]. 2004. „Програм.” *Савез војвођанских Мађара*. Последњи приступ 14. јун 2021. <https://www.vmsz.org.rs/sr/o-nama/dokumenti/program>.

- Пејковић, Марко. 2018. „Криза федерализма: између дуалног идеала и кооперативне нужности.” Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.
- Свирчевић, Мирослав. 2011. *Локална управа и развој модерне српске државе – од кнежинске до општинске самоуправе*. Београд: Балканолошки институт.
- Социјалистичка партија Србије [СПС]. 2010. „Програм Социјалистичке партије Србије.” *Социјалистичка партија Србије*. Последњи приступ 13. јун 2021. <https://www.sps.org.rs/documents/PROGRAM%20SPS.pdf>.
- Српска напредна странка [СНС]. 2011. „Бела књига – програмом до промена.” *Српска напредна странка*. Последњи приступ 14. јун 2021. [https://beograd.sns.org.rs/sites/beograd.sns.org.rs/files/bela\\_knjiga-programom-do-promena.pdf](https://beograd.sns.org.rs/sites/beograd.sns.org.rs/files/bela_knjiga-programom-do-promena.pdf).
- Српска радикална странка [СРС]. 2019. „Програм Српске радикалне странке.” *Српска радикална странка*. Последњи приступ 13. јун 2021. [https://www.srpskaradikalnastranka.org.rs/files/dokumenta/program\\_2019.pdf](https://www.srpskaradikalnastranka.org.rs/files/dokumenta/program_2019.pdf).
- Суботић, Момчило. 2009. „Аутономија Војводине – историјски и савремени контекст.” *Политичка ревија* 20 (2): 119–136. DOI: 10.22182/pr.2022009.6.
- Шутовић, Милојица. 2004. „Покушај (ре)дефинисања уставног аранжмана аутономних покрајина из 1974. године.” *Баштина* св. 17: 137–150.
- Althusius, Johannes. 1995. *Politica*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Bryce, James. 1871. *The Holy Roman Empire*. London: MacMillan and Co.
- Buchanan, M. James. 1995. „Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform.” *Publius* Vol. 25 (No. 2): 19–27. DOI: 10.2307/3330825.
- Vladisavljević, Nebojša. 2008. *Serbia's Antibureaucratic Revolution - Milošević, the Fall of Communism and Nationalist Mobilization*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gunlicks, B. Arthur. 2003. *The Länder and German federalism*. Manchester: Manchester University Press.
- Nitzske, Agnieszka. 2014. “The Swiss model of Federalism. Some lessons for the European Union.” *Przegląd Politologiczny* 19 (3): 19–31. DOI: 10.14746/pp.2014.19.3.2.



- Parsons, Craig. 2007. *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford: Oxford University Press.
- Pritchard, C. Adam, and Todd J. Zywicki. 1999. "Constitutions and Spontaneous Orders: A Response to Professor McGinnis." *North Carolina Law Review* 77/2: 537–550.
- Prud'homme, Rémy. 1994. *On the dangers of decentralization*. Washington D.C.: The World Bank.
- Rakove, N. Jack. 2003. "Why American Constitutionalism Worked." In *Rethinking the Western Tradition – Reflections on the Revolution in France*, Frank M. Turner (ed.): 248–267. New Haven-London: Yale University Press.
- Rodriguez-Pose, Andres, and Nicholas Gill. 2003. "The global trend towards devolution and its implications." *Environment and Planning C* vol. 21(3): 333–351. DOI: 10.1068/c0235.
- Tanzi, Vito. 1996. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects." In *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, Michael Bruno and Boris Pleskovic (eds.): 295–315. Washington D.C.: The World Bank.
- Taylor, A.J.P. 1948. *The Habsburg Monarchy 1809–1918*. London: Hamish Hamilton.
- Church, Clive, and Paolo Dardanelli. 2005. "The Dynamics of Confederalism and Federalism: Comparing Switzerland and the EU." *Regional and Federal Studies* Vol. 15 (No. 2): 163–185. DOI: 10.1080=13597560500115444.



**Marko Pejković\***

*Institute for Political Studies, Belgrade*

---

## **RATIONAL – CONSTRUCTIVIST ILLUSION – FEDERALISM / REGIONAL- ISM IN THE PROGRAMS OF SERBIAN POLITICAL PARTIES AFTER 1991**

---

### **Resume**

---

*The article is divided in three parts. In the first (introductory) part, along with defining the basic notions of this research and overview of theoretical and methodological approaches, the author underlines the importance of the aforementioned topic, bearing in mind the federal-regional institutional context of the breakup of communist Yugoslavia, which preceded or was generated simultaneously with the shaky revival of the serbian party pluralism and parliamentarism. In the second part, the author retrospectively analyzed the concepts of federalism/regionalism inside party programs of relevant political parties in Serbia. As it turned out, all the serbian political parties consider federalism/regionalism solely in the rational-constructivist manner, notwithstanding whether the party is for or against centralized government. Not a trace of evolutionary-conservative approaches to the problems of decentralization via the intermediate level of governmental authority. The third part represents exactly that alternative view of federalism/regionalism, which up until now escapes the attention of all the serbian parliamentary parties – federalism/regionalism as a spontaneous and long-term process with a “bottom-up” social impulses, as the exact opposite of “top-down” scientific-technocratic plans of state planners.*

**Keywords:** *federalism, regionalism, decentralization, political parties, parliamentarism, rationalist constructivism, territorial autonomy, provinces*

---

\* E-mail address: marko.pejkovic@ips.ac.rs.

**Владан Станковић\***

*Институт за политичке студије у Београду*

---

## **СРЕДИШТА ПОЛИТИЧКЕ МОЋИ У СТРАНАЧКОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ 1990-2020.**

---

**Сажетак**

---

*Тема рада је систем власти у Републици Србији. Предмет истраживања биће усредсређен на изворе политичке моћи у страначком систему Србије. Стога је Предметни оквир усмерен на рубна подручја политичког система: пре свега у простор политичке социологије, али и социологије политике и историје савременог парламентаризма Србије. Аутор је временски овиочио истраживање на последњих тридесет година (1990-2020), и свео на простор Републике Србије (као конституента сложених држава и као независне Републике). Основна хипотеза претпоставља постојање једног или више центара политичке моћи који суделују упоредо са уставом и законима дефинисаним надлежностима политичких институција. Методи који ће бити коришћени у раду су: посматрање, упоредни приступ, статистички метод, анализа садржаја, интервју... Истраживање има за циљ: да прикаже пресек изборних исхода 1990-2020, да растумачи улогу и значај оних политичких феномена који у метаинституционалном деловању измичу уставноправним оквирима политичких институција, да понуди предлоге мера како би се патогена стања превазишла. Рад настоји да оствари научни значај кроз увиде у политичке процесе у последњих тридесет година нудећи институционална решења*

---

\* Имејл-адреса: vladan.stankovic@ips.ac.rs.

*за превазилажење постојећег аномичног стања чиме остварује и друштвени допринос.*

**Кључне речи:** *политичке странке, вишестраначки систем, парламентаризам, политичка моћ, друштво, Србија*

---

## УВОД

Сведоци смо да је политичка моћ у политичком систему Србије измештена из уставом дефинисаних политичких институција. Из ове *Проблемске ситуације* следи и запитаност која трага за основним *Проблемским питањем* које гласи: „Где је средиште политичке моћи у Србији?” Да бисмо на ово питање пружили ваљани одговор неопходно је поћи од *Основне хипотезе* која претпоставља постојање једног или више средишта политичке моћи у којима се доносе кључне политичке одлуке, у којима се спроводи извесна политичка воља и реално утиче на друштвене и политичке токове. Снага ових неформалних политичких средишта моћи веома често креира вишепартијски амбијент и одређује токове страначког деловања. Истраживање ће настојати да потцрта права средишта политичке моћи и да укаже на раскорак између правно дефинисаних институција власти и стварних средишта политичке моћи из којих је извирила политичка акција у последњих 30 година вишепартијског система Србије. Полазна претпоставка упућује на истраживање тзв. „хибридних режима” као „персонализованих поредака власти” (Chehabi and Linz 1998, 10–23). Теоријска разрада феномена који су у науци о политичким системима или уставном праву обележени синтагмама: „популистичка демократија” (O’ Donnell 1979, 110), „квази-парламентаризам” (Elgie 2020), „изборни ауторитаризам” (Schedler 2002, 36–37), „фасадна демократија” (Teravac 2019), „симуловани вишестраначки систем” (Lomborg 1997) могу нам помоћи у оцењивању карактера савременог српског вишепартизма.<sup>1</sup> Замисао је да се, најпре, емпиријски прикажу изборни резултати у протеклих тридесет година и да се, након анализе носилаца и главних актера политичке моћи, у наставку рада из чињеничног мноштва издвоје они склопови који ће нам олакшати препознавање патогених налаза стања, па да се, потом, предложи извештај савременог сета мера како би се постојеће стање превазишло, а политичко деловање

<sup>1</sup> Тако нпр. стоји оцена о „заглављености Србије између хибридног режима и до краја неу-темељене минималне, изборне демократије...” (Stojiljković 2010, 37)

вратило у институционалне оквире страначког надметања и поделе моћи (власт).

## ВЛАДАВИНА СЛОБОДАНА МИЛОШЕВИЋА

Уочи првих вишестраначких избора, 1990. године, изгласан је нови Устав Републике Србије, који је, између осталог, у члану 74. став 2, обавезао одржавање „непосредних избора и тајност гласања”, а политички систем определио ка предратној вишепартијској рестаурацији. Избори за Народну скупштину одржани су 9. и 23. децембра 1990. године. На изборима је убедљиво победила Социјалистичка партија Србије (СПС), и освојила чак 194 од 250 посланичких места. Преостале мандате узеле су опозиционе странке: Српски покрет обнове (СПО) Вука Драшковића (19), Демократска странка (ДС) Драгољуба Мићуновића (7), странке националних мањина (војвођански Мађари, Бошњаци, Хрвати...) и други минорни политички субјекти. Истовремено, одржани су и избори за председника Републике Србије, и на њима је, такође, кандидат СПС-а, Слободан Милошевић, однео убедљиву победу испред Вука Драшковића (СПО).

Ако се има у виду да је једна иста странка, наследница Савеза комуниста Србије СПС, донела устав Србије, расписала и спроводила изборе и имала пуну контролу над медијским простором, да су опозиционе странке биле тек оформљене, без страначке инфраструктуре и новца, без јасно профилисаних политичких личности који би озбиљно угрозиле годинама грађени посткомунистички имиџ Слободана Милошевића, онда овакав изборни исход уопште не чуди. На изборима је победила политичка опција која је наследила све доступне монополе комунистичке партије, и ушла у изборну трку са таквом предношћу да није било реалних могућности да се размишља о транзицији власти (Nikolić 2011, 134). Време ће убрзо показати да је законодавни орган Народна скупштина Србије била тек јавна причаоница, дебатни клуб, који је доносио законе, резолуције, декларације управо онако како је то креирано на Андрићевом венцу (у згради председника Србије).

Ипак, већ на ванредним парламентарним изборима за Народну скупштину Србије 1992. године СПС први пут губи већину (101 мандат). Она је, тек, уз подршку Српске радикалне странке (СРС), која је освојила 73 мандата на крилима ратне политике у окружењу, добила прилику да формира мањинску владу. Међутим, ускоро је дошло до несугласица између партијских вођа СПС-а и СРС-а:

Слободана Милошевића и Војислава Шешеља. Шешељ влади СПС-а ускраћује подршку, а Слободану Милошевићу послушност, па је председник Србије Милошевић присиљен да распусти сазив Скупштине и да већ крајем 1993. године распише нове превремене изборе.

Ни овога пута Милошевић не добија апсолутну већину од 126 посланика, већ 123. Дотадашњи непоуздани партнер Војислав Шешељ сада постаје љути ривал СПС-у са 39 мандата у Скупштини Србије. Уз СРС у Скупштини делује и здружени, жестоко антисистемски, монархистички покрет ДЕПОС са 45 мандата. Како би намакла већину СПС из окриља ДЕПОС-а издваја Нову демократију (НД) бившег комунистичког функционера Душана Михајловића и прикључује је новој већини. Сада у опозицији делују два снажна опозициона блока: СРС и ДЕПОС, који се међусобно нападају. У Скупштини су и Демократска странка (Мићуновић и Ђинђић) и Демократска странка Србије (ДСС) Војислава Коштунице који су издвојени из ДЕПОС-а узели 7 мандата. Слободан Милошевић несметано наставља да врши функцију председника Србије. Он је успео да отказану послушност СРС надомести учешћем Нове демократије у влади, па је наставио да неометано влада. Извитоперени полупрезиденцијализам по уставу из 1990. године омогућио му је комотну, чак суверену, позицију, па је неретко интервенисао у рад друге гране бицефалне власти, а председника Владе је третирао као свог министра за економска и финансијска питања. У реалним односима политичке моћи влада Мирка Марјановића понашала се више као кабинет председника Републике, него као врховна колегијално-извршна власт.

Након претрпљеног неуспеха на локалним изборима 1996, чинило се да ће Милошевићева ауторитарна владавина ослабити. На изборима од 21. септембра 1997. године Социјалистичка партија Србије узела је 110 посланичких места, СРС чак 82, а СПО 45. Број гласача СПО исказује стабилност, док маса гласача СРС-а варира (од 73 – 1992, преко 39 – 1993, до чак 82 – 1997). Избори су показали да СПС дефинитивно нема подршку већине у бирачком телу. На изборима нису учествовале странке и политички покрети са демократским предзнаком (ДС, ДСС, Грађански савез).<sup>2</sup> Без обзира што СПС не поседује већину, Милошевић поново уз помоћ

2 Ево шта о бојкоту избора 1997. каже вођа демократа Зоран Ђинђић у интервјуу за дневни лист „Демократија“: „Ситуација у државним медијима није поправљена, а на снази је нелегитимни изборни закон о 29 изборних јединица, што показује да ови избори не могу бити поштени. Због тога излазак на овакве изборе нема смисла, каже се у изјави Зорана Ђинђића, коју преноси Информативна служба ДС.“ (Дневни лист *Demokratija*, Београд, 04. 08. 1997)

Војислава Шешеља и његове СРС формира мањинску владу.<sup>3</sup> Председник Србије и даље кључне одлуке доноси самостално, а мањинска влада само прати курс председника. Сада се већ ради о отворенијој форми личне власти једног човека, који комбинује (полу) председничка овлашћења са послушним председником Владе из сопствене странке. Милошевић је успео да уз себе као послушног коалиционог партнера задржи Војислава Шешеља. Вук Драшковић и његов СПО постали су „системска опозиција”, а ван система држане су демократске опције, које су третиране као „Пета колона”.

Слободан Милошевић окончаће своју владавину ванизборним путем, фактичким обарањем са власти након великих демонстрација које су парализовале земљу крајем септембра и почетком октобра 2000. године.<sup>4</sup> На изборима 24. септембра 2000. претрпео је пораз од Војислава Коштунице, а власт је предао дан након великих протеста 5. октобра.

Вишестраначки систем у епохи Слободана Милошевића одликује неколико специфичности: 1) непотпуни парламентарни систем власти са уставом дефинисаном јаком улогом председника Републике (Budžak 2014); 2) „фасадни парламентаризам” који је био потпора личне владавине посткомунистичког аутократе Слободана Милошевића, јаког председника Републике у полупредседничком систему власти, тачније у парламентарном систему са јаком улогом председника Републике; 3) неконзумирање овлашћења којима су, на основу устава и закона, могли да располажу органи власти у државном систему из Милошевићеве владајуће СПС; 4) лидерске странке; 5) симуловане опозиционе странке, које су кроз трговину утицајем нудиле помоћ Милошевићу у одређеним раздобљима његове личне владавине. Једном речју, постојао је какав-такав привид парламентарне демократије: изборни процес са унапред утврђеним процедурама, влада из већине у законодавном телу, симулација слободе изражавања... Ипак, све су ове околности биле тако подешене да се не нарушава јединство власти сконцентрисане у једној особи – Слободану Милошевићу. Он је преко партије-наследнице Савеза комуниста Србије управљао свим токовима друштвеног и политичког живота у земљи, препуштајући појединим алтернативним сегментима живота тек оазе слободног политичког мишљења и деловања. Са друге стране, Слободан Милошевић није

3 Због ситуације у јужној покрајини Косово и Метохија држава се налази у ванредном стању, и прети јој спољна агресија, па СРС омогућава формирање нове владе.

4 Милошевић је претходно предводио земљу у агресији НАТО на СР Југославију, и након тог сукоба потписао Кумановски споразум повлачећи војску из јужне српске покрајине, препуштајући територију војној окупацији НАТО.

успео да створи референтни систем политичког легитимитета, па су се политичке странке груписале на оси „патриоте” (СПС и СРС националисти и суверенисти) и „сарадници Запада” (демократска, махом либерална опозиција). Ово је делило земљу и друштво и није доприносило консолидацији политичког простора на системско-демократској основи.

## **ВЛАДАВИНА ДОС-а**

Владавина брачног пара Милошевић-Марковић окончана је 6. октобра 2000. године када је Слободан Милошевић, изговарајући се објавом Уставног суда Србије, признао изборни пораз. Нови председник СР Југославије постао је кандидат Демократске опозиције Србије (ДОС) Војислав Коштуница. Милошевић је имао прилику да на савезном нивоу, евентуално, сачува власт тако што би направио коалицију са Социјалистичком народном партијом Црне Горе Момира Булатовића (СНП ЦГ), али то није учинио. У његовим редовима, посебно међу блиским сарадницима, владало је расуло, паника и страх од потеза нове политичке номенклатуре која је преузела кључне елементе политичке моћи. Тактика СПС кадра на средњим и нижим нивоима власти била је усмерена на голо преживљавање и грчевиту борбу да се задржи што више функција не би ли се у некој будућој подели карата повратио утицај. У таквој ситуацији „Изборни штаб ДОС-а” прераста у постреволуционарни „Кризни штаб ДОС-а”. Прави се тзв. „Прелазна влада” на чијем је челу Милошевићев исслужени кадар Миломир Минић, а у ресорима тако састављене владе паритетно су заступљена по три коминистра. Прелазна влада има само један циљ: да припреми изборе за Народну скупштину Србије за децембар 2000. године. На тим изборима ДОС убедљиво побеђује бивше странке режима СПС и СРС и узима чак две трећине посланичких места у новом сазиву скупштине. ДОС-у је припало 176 мандата, СПС-у свега 37, СРС-у 23 и Аркановој ССЈ 14 мандата.

Политичка моћ се од 5. октобра налази у Председништву ДОС-а. То је постреволуционарна власт, где се вође чак 17 политичких субјеката усаглашавају на готово дневном нивоу. Земља се налази пред потпуним колапсом, па се већ крајем јануара 2001. године формира нова влада Србије на чијем је челу председник Демократске странке Зоран Ђинђић. Временом политичка моћ се из Председништва ДОС-а сели ка Влади Србије. Зоран Ђинђић као нови председник Владе Србије све више добија на утицају,



а улога Председништва ДОС-а се смањује. Уз најпопуларнијег политичара у земљи, победника на изборима Војислава Коштуницу, сада се појављује и снажна личност Зорана Ђинђића. Настаје фаза подела унутар ДОС-а и великих ривалстава између Коштунице, који контролише војску и дипломатију, и Ђинђића, који управља полицијом и највећим делом извршно-оперативних послова. Сукоб је достигао кулминацију након што је већина странака у ДОС-у подржала противуставно изручење Слободана Милошевића Хашком трибуналу. Свега девет месеци касније, 12. марта 2003. године, убијен је премијер Зоран Ђинђић. Обезглављену владу преузео је један од најближих сарадника убијеног премијера Зоран Живковић из ДС-а.

На изборима децембра 2003. године изборну превагу однела је СРС са 82 мандата, потом, највише мандата узела је ДСС (53), следи ДС са 37, Г17+ са 34, СПО-НС са 22, и СПС са 22. Очигледно да је народна воља исказивала протест против курса вођења земље - ка ЕУ, а преко Хашког трибунала. Формирана је мањинска влада ДСС–Г17–СПО–НС. Скрпљена већина била и даље тек релативна, па је „ускочио” СПС и подржао мањинску владу Војислава Коштунице. Идеја нове владе је да се из одлучивања од стране „два екстремна пола на политичкој сцени: СРС и ДС” (Mihic 2005). СРС је оптужена да води „екстремну анти-Хашку и анти-Бриселску политику”, а ДС за „безрезервни улазак у ЕУ по сваку цену”. ДСС је оптуживао ДС да је током Ђинђићеве и Живковићеве владе „водио политику раздора”, и да ДСС жели национално помирење са свима. Пружену руку ДСС-а остаци „реформисаног крила” СПС-а су оберучке прихватили. Иако нису учествовали у подели ресора, добили су привилегије које су им омогућавале политичко преживљавање. Оваквим потезом ДСС је осујетио било какву наду у лустрацију над средњом и нижом номенкатуром СПС-а, која је још увек остваривала значајан утицај у државном апарату. Успостављен је партиократски политички систем, где су вође политичких странака, попут власника каквих предузећа договарале „поделу државног плена” (Orlović 2002, 285) у тзв. „погодбеној демократији”. Често су договоре правили лидери политичких странака или вође посланичких клубова у Скупштини Србије (Станковић 2009, 20–21). У „подели политичког плена” спровођена је рефеудализација политичке моћи: ДСС је за себе задржао вођење националне политике, правосуђе и полицију, док је Г17 преузео све економске ресурсе, спољну политику и ЕУ-интеграције.



Незадовољство народа окружењем Војислава Коштунице и политиком Млађана Динкића (Г17+), изнедрило је нову прераспodelу мандата у Народној скупштини Србије након избора с почетка 2007. Године. (У међувремену је 2004. године на изборима за председника Србије победу однео Борис Тадић и постао неспорни вођа ДС-а.) Победници избора били су СРС које је предводио Томислав Николић са 81 мандатом и ДС Бориса Тадића са 64 мандата. Србија је у то време дубоко располућено друштво где преовладавају две опречне политике „жута” про-ЕУ и „плава” анти-ЕУ. Председник Србије Борис Тадић успео је да окупи и највећи број мањинских заједница, а његова политика сводила се на слоган да „ЕУ нема алтернативу”. Тадић је отворено распаљивао реторику која је подгрејавала ЕУ-ентузијазам. На трећем месту избора из 2007. нашла се Коштуничина ДСС са 47 мандата (6 мање у односу на претходне изборе), четврти је био Г17+ Млађана Динкића са 19, СПС са 16, коалиција око ЛДП Чедомира Јовановића и ЛСДВ Ненада Чанка 15 места. Након дугих преговора формирана је нова влада коју је поново предводио Војислав Коштуница, али сада са другим коалиционим партнерима. Била је то влада ДСС–НС–ДС–Г17. Потпредседник Владе (и фактички копредседник Владе) са задужењем да координира ЕУ-интеграцијама био је Божидар Ђелић (ДС). У основи је настављена партиократска политика погодбене демократије, само сада преко других политичких субјеката. Влада је и изнутра била подељена на „ЕУ-фанатични блок” (ДС и Г17+) и „ЕУ-скептике” (ДСС-НС).

Велики тест за другу владу Војислава Коштунице било је признање независности јужне српске покрајине од стране САД и водећих чланица ЕУ, које се збило средином фебруара 2008. године. Влада је била дубоко подељена изнутра и није била у стању да се активно носи са подривачком акцијом атлантских сила. Војислав Коштуница није имао моћ да спроведе ефикасне одговоре Владе по питању признања Косова, па је „вратио мандат народу”.

У пролеће 2008. године уследили су нови парламентарни избори на којима је победу однела политика председника Србије Бориса Тадића. Овим чином Србија је одустала од организоване и снажне борбе за очување територијалног интегритета, а политичком сценом Србије загосподариће по први пут након суверене владавине Слободана Милошевића, један снажни политички субјект – Борис Тадић.

## ВЛАДАВИНА БОРИСА ТАДИЋА

Владавина Бориса Тадића поклапа се са доласком Војислава Коштунице на место председника Владе Србије у првом мандату (2004. године). Борис Тадић, на месту председника Србије у политичком смислу, пролази кроз два раздобља владавине. Прву фазу оличава његово настојање да изгради препознатљиви имиџ и оствари политички ауторитет „великог председника”. У другој фази Тадић настоји да помири два принципа: „оца нације” и „бескомпромисног борца за Србију у Европској унији”. Након формирања друге владе Војислава Коштунице, Борис Тадић, преко својих министара (пре свих преко Божидара Ђелића) и преко партнера идеолошки блиског Г17+, снажно утиче на креирање политике у Влади Србије чији је формални председник његов политички опонент, Војислав Коштуница. Мешање Бориса Тадића у рад Владе посебно се осетио када су Тадићеви министри спроводили отворену опструкцију и саботажу над потезима дела Владе који је покушао да спречи или бар успори ланац признања КиМ.

Након пада друге владе Војислава Коштунице маја 2008. Борис Тадић учвршћује своју владавину: његова коалиција „За европску Србију” освојила је респектабилних 102 посланичка мандата, друго место остварила је снажна СРС Томислава Николића са 78 посланичких места, на трећем месту се нашла ДСС са 30 мандата, следе СПС са 20 и ЛДП са 13 мандата, те тзв. „мањинске странке” – укупно 7.

Иако је Тадићева коалиција добила највећи број посланичких места она није могла да самостално оформи Владу. Све су прогнозе указивале да ће Владу формирати постизборни савез: СРС–ДСС–СПС. То се, ипак, није догодило. Тадићева прича о „великом националном помирењу” омогућила је отварање процеса настанка „жуто-црвене” коалиције ДС-а и СПС-а. Мандат да састави Владу добио је економиста Мирко Цветковић (ДС). (По први пут, након готово 10 година проведених ван државних структура, СПС сада учествује у власти са својим министрима, државним секретарима и помоћницима министара.)

Иако је Митровдански устав из 2006. предвидео парламентарни модел политичког система са протоколарним ингеренцијама шефа државе, у пракси су процеси текли другачије. Епоха владавине Бориса Тадића прати јачање ауторитарних тенденција шефа државе. Тадић је веома често у свом политичком деловању искорачивао из уставом поверених надлежности. Парламентарни систем у пракси показивао

је особине полупредседничког или чак председничког система (Budžak, Rakić 2017, 260), па се поновила пракса из Милошевићевог времена када је председник Владе био пре министар економије него шеф средишта извршне власти. Баш као и у времену Слободана Милошевића Уставни суд Србије се није оглашавао. Рад Владе је препуштен снажном утицају председника Републике, а њени су министри фактички били чланови председничког кабинета. Нити једна важнија политичка одлука није могла бити донета без одобрења Бориса Тадића, који је земљу безусловно водио ка Европској унији.

## **ВЛАДАВИНА АЛЕКСАНДРА ВУЧИЋА**

Негде баш у доба јачања ауторитарних тенденција Бориса Тадића долази до великог светског финансијског слома 2008. године. Економска криза донела је велике невоље економији Србије, а Влада је бележила негативне економске прирасте: животни стандард је врло мало растао, а земља се појачано задуживала код иностраних кредитора. Уз то Борис Тадић је водио политику беспоговорног ЕУ-ентизијазма, чак и по цену занемаривања националних интереса. На председничким изборима маја месеца 2012. године Борис Тадић је у трећем неуставном мандату изгубио од Томислава Николића. Предизборна кампања је додатно поделила Србију на два табора (Мировић-Јанковић, Матић 2012, 308). Из избора је са највише успеха изашло реформисано и реформистичко крило Српске радикалне странке – Српска напредна странка (СНС). Она је узела 73 мандата, Тадићева коалиција 67, на трећем месту са чак 44 мандата нашао се СПС Ивице Дачића, ДСС Војислава Коштунице узео је 19 мандата, а само два мање (17) Удружени региони Србије (УРС) Млађана Динкића (Goati, 2013: 75). Након мукотрпних преговора оборена је „влада жутих”, па су коалицију сада саставиле СНС–СПС–УРС и неке мањинске партије и покрети. За мандатора Владе нови председник Републике Томислав Николић предложио је Ивицу Дачића из СПС-а. Дванаест година касније СПС поново има „првог министра” на челу владе.

Влада коју је предводио Ивица Дачић имала је у себи уграђен институционални дефект. Како би Дачића привукли на своју страну, и одвојили га од Бориса Тадића, нови председник Томислав Николић и његов најближи сарадник Александар Вучић, понудили су му премијерску столицу, али су за себе задржали копредседавање Владом преко уставом непознате функције „првог потпредседника Владе Србије” (скраћено: „ППВ”). Тако је уз Томислава Николића и Ивицу

Дачића сада и Александар Вучић, на неки начин, институционално задовољен. Вучић је са те позиције успешно градио популарност (афера „Мишковић”), и након свега две године постао прва личност Србије. Потом су Вучић и Николић „приволели Дачића” да се сагласи са расписивањем нових избора како би се институционална позиција ускладила са реалним стањем у бирачком телу која је указивала на велику популарност Вучића. Избори у марту месецу 2014. године донели су листи СНС-а, коју је предводио Александар Вучић, убедљиву победу, и чак 158 мандата у Народној скупштини Србије. Другопозиционирани Дачић освојио је истих 44 мандата, и морао је да се задовољи тек местом првог човека полиције (министар унутрашњих дела). Некада велика и моћна Демократска странка сада је са новим председником Драганом Ђиласом освојила тек 19 мандата, а њен најљући ривал свргнути вођа Борис Тадић и његова коалиција око „Нове демократске странке” 18 мандата. За председника Владе изабран је Александар Вучић. Иако није било кохабитације, јер су председник Републике (Томислав Николић) и председник Владе (Александар Вучић) долазили из исте странке, ривалство је почело да омета односе у владајућој странци СНС која је сада већ суверено владала политичком сценом Србије. Николићеви и Вучићеви људи водили су борбу „испод воде”. У унутарстраначкој борби Вучић се показао умешнијим. Он је дуго градио страначку инфраструктуру преко људи које је лично одабирао, па је након једног председничког мандата од 5 година, 2017. године сада већ маргинализован Томислав Николић био принуђен да „абдицира”, и да одустане од председничке трке. На изборима који су се одиграли 2. априла 2017. године убедљиву победу однео је кандидат СНС-а Александар Вучић, који је од тада на месту председника Србије. Политичка моћ се од тада из Немањине улице (зграда Владе Србије) сели на Андрићев венац (у зграду Председништва Србије). Јака подршка у бирачком телу једне особе поново је парламентарни политички систем власти претворила у полупредседнички и чак председнички, а односи грана власти и њихова кочионо-контролна улога све се више занемарује. Уставни суд Србије по питању односа власти готово се уопште не оглашава.

На изборима који су одржани 21. јуна 2020. године убедљиву победу остварила је коалиција коју је предводио председник Србије Александар Вучић од чак 188 посланичких места. Далеко иза била је Социјалистичка партија Србије са 32 мандата, СПАС Александра Шапића (председника општине Нови Београд) са 11 мандата и Савез војвођанских Мађара (СВМ) са 9 мандата. Изборе је пратио бојкот

најозбиљнијих опозиционих политичких субјеката, па је излазност била мања од 50%.

## НАЛАЗ СТАЊА

На основу емпиријски приказаног распореда политичке моћи у вишепартијском систему представничке демократије у Србији 1990-2020. можемо извући извесне закључке о патогеним налазима у политичком ткиву Србије:

а) Политичка моћ и даље делује ванинституционално. Институције нису центри политичке моћи. Преовладава политичка оријентација која тврди да „где је популарност ту је и моћ”. Политичка моћ се концентрише (Vujačić 2002, 234). Популарност фабрикује управо онај ко има политичку моћ да диктира медијску слику стварности.

б) Систем је устројен према партократским принципима партиократије. Због сразмерног изборног система политичке странке су, фактички, посредни носиоци суверености.

в) Политичке странке су својина страначких првака (Orlović 2013, 85). Вођа политике странке је њен прави власник. Када нестане политичког вође нестаје и странка коју је предводио. Страначка структура следи свог лидера (Младеновић 2020, 28). Свако ту остварује комад или мрву интереса. Фракције нису дозвољене - незадовољни напуштају партију или „цепају” странку правећи нову. Тиме је и демократски капацитет политичких странака слаб - следи се искључиво политика партијског вође.

г) Синдром јаких вођа. Преко позиције председника Републике диктира се читав политички систем Србије (Radojević 2002, 240). Страначки систем прати диктат јаког страначког вође који се брзо одмеће на функцију председника Републике и са те позиције управља парламентарним животом као каквом „страначком послугом” полуауторитарног режима (Džankić 2011, 13).

д) „Политичка моћ се кроз систем шири радијално - од вође, кроз хегемону странку на Владу и министре” (Станковић 2019, 221). Министри су често тек на услузи страначком вођи. Извор легитимности остаје провера расположења бирача на изборима, али је она крајње условна („један дан у четири године”). Демократија се своди на победу онога који је освојио већину. Бирачима се партијске вође намећу уместо да бирачи

спроводе селекцију политичких представника. Задовољена форма далеко је од садржине суштинске демократије и њених процедура.

ђ) Плитак референтни оквир политичког легитимитета производи антисистемску опозицију. Политичка сцена је подељена - власт намеће правила игре, а наметнута правила опозиција одбија да легитимише (Trkulja 2002, 148). Непостојање елементарног консензуса око кључних националних питања. Власт често неуспешно ствара системску опозицију која настоји да фингира опозиционо политичко деловање.

е) Уставни суд не интервенише када се угрожавају уставом дефинисани односи међу гранама власти, и прекорачују уставом и законом дефинисане надлежности у простору политичког деловања. Правосуђе је потпуно потчињено извршној власти: оно нема аутономију реаговања.

## ПРЕДЛОГ МЕРА

Како би се аномично стање политичке ентропије превазишло неопходно је предузети изванредне мере, које ће политички систем Србије вратити у поредак парламентарног система равнотежних власти:

а) *Институционализација политичке моћи*. Враћање политичке моћи у политичке институције, где сваки орган власти мора преузети одговорност да савесно и са пуним ингеренцијама обавља посао у границама поверених надлежности.

б) Доношење *Законика о политичком деловању*, који би регулисао целокупан политички процес у земљи на основу важећег устава. Законик би регулисао: начине политичког деловања, основе страначког организовања, остваривање услова за равноправно политичко надметање, јачање регулаторних тела у простору страначког деловања...

в) Измена изборног законодавства кроз уклапање у Законик о политичком деловању била би усмерена ка демократизацији избора народних представника на страначким листама (тзв. отворене листе са правом гласача да сам одабира посланике са страначких листа или комбиновање тзв. „сразмерног” и „већинског” система гласања)

г) *Пуна транспарентност извора финансирања политичких странака*.

д) Обавезу медија да поштују *непристрасно информисање* и слободу политичког деловања.

Сви ови предлози треба да помогну да се политичка моћ у страначком систему Србије врати у њене уставом дефинисане оквири, како би се омогућило јачање правне државе и функционисање политичког и страначког система Србије.

## РЕФЕРЕНЦЕ

Буцак Горан, Ракић Миле. 2017. „Актуелне уставне противречности у Републици Србији.” *Војно дело*. № 8: 254–261. Београд: Министарство одбране Републике Србије.

Буцак, Горан. 2014. *У вртлогу уставности* – компаративна анализа савременог уставног поретка Србије и Пете француске републике. Београд: Институт за политичке студије.

Матић, Петар и Александра Мировић-Јанковић. 2012. „Политичко (анти)рекламирање у изборном процесу 2012. у Србији – начин вођења изборне кампање као одраз политичке културе.” *Српска политичка мисао*. Vol. 36. № 2: 297–315. Београд: Институт за политичке студије.

Младеновић, Никола. 2020. „Модел картел-партије, тенденције картелизације политике и Србија у упоредном контексту.” *Српска политичка мисао*. Vol. 69. № 3: 13–41. Београд: Институт за политичке студије.

Станковић, Владан. 2009. „Партократија међу демократским институцијама Републике Србија.” *Политичка ревија*. Vol. 21. № 3: 17–26. Београд: Институт за политичке студије.

Станковић, Владан. 2019. „Стабилોકратија.” *Српска политичка мисао*. Vol. 64. № 2: 207–226. Београд: Институт за политичке студије.

Chehabi Houchang & Linz Juan, eds. 1998. *Sultanistic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Džankić, Jelena. 2011. „Great Expectations, Greater Delusions: Western Balkans Backslide Into Authoritarianism.” *Political Culture in Southeast Europe* – Navigating between Democratic and Authoritarian Beliefs and Practices. Sarajevo: Fridrich Ebert Stiftung.

Elgie, Robert. 2020. „An Intellectual History of the Concepts of Premier-Presidentialism and President-Parliamentarism.” *Political*



- Studies Review*. Vol. 18. № 1: 12–29. London: SAGE Publishing.
- Goati, Vladimir. 2013. „Opšti izbori u Srbiji 2012, korak napred ili status qua ante?” *Mediteranski politikološki dijalozi*. 73–81. Podgorica: Univezitet Crne Gore, Fakultet političkih nauka.
- Lomborg, Bjørn. 1997. „Simulating Multiparty Systems.” *Simulating Social Phenomena*. Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems. Vol. 456. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Mihić, Vladimir. 2005. „Povezanost biračkog opredeljenja i nekih političkih stavova stanovnika Vojvodine.” *Psihologija*. Vol. 38. № 2: 197–212. Beograd: Društvo psihologa Srbije.
- Nikolić, Kosta. 2011. „Obnavljanje parlamentarnog poretka u Srbiji 1990.” *Токову Историје*, №2: 132-152. Београд: Институт за новију историју Србије.
- O’ Donnell, Guillermo. 1979. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism* – Studies in South American Politics. Berkeley: University of California, International & Area Studies.
- Orlović, Slaviša. 2002. „Promene u spektru političkih stranaka.” (Priredili Vučina Vasović, Vukašin Pavlović): *Postkomunizam i demokratske promene* – demokratska rekonstrukcija države i političkog sistema. 284–296. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Orlović, Slaviša. 2013. „Institucionalizacija partijskog sistema i konsolidacija demokratije.” *Mediteranski politikološki dijalozi*. 83-90. Podgorica: Univezitet Crne Gore, Fakultet političkih nauka.
- Radojević, Mijodrag. 2002. „Parlamentarizam u Srbiji.” (Priredili Vučina Vasović, Vukašin Pavlović): *Postkomunizam i demokratske promene* – demokratska rekonstrukcija države i političkog sistema. 238–260. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Schedler, Andreas, ed. 2006. *Electoral Authoritarianism* – The Dynamics of Unfree Competition. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Stojiljković, Zoran. 2010. „Srbija pred izazovima promena.” (Priredio: Vukašin Pavlović) *Kvalitet političkih institucija*. 33–64. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Теравац, Тара. 2019. *National assembly of the Republic of Serbia: Temple or Facade of democracy?* Belgrade: CRTA, UKaid.
- Trkulja, Jovica. 2002. „Sedam fragmenata o DOS-ovskoj demokratiji.” (Priredili Vučina Vasović, Vukašin Pavlović): *Postkomunizam i demokratske promene* – demokratska



rekonstrukcija države i političkog sistema. 144–150. Beograd: Fakultet političkih nauka.

Vujačić, Ilija. 2002. „Izgradnja demokratskih institucija.” (Priredili Vučina Vasović, Vukašin Pavlović): *Postkomunizam i demokratske promene* – demokratska rekonstrukcija države i političkog sistema. 229–238. Beograd: Fakultet političkih nauka.

**Vladan Stanković\****Institute for Political Studies, Belgrade*

---

## **CENTERS OF POLITICAL POWER IN THE PARTY SYSTEM OF SERBIA 1990-2020**

---

### **Resume**

---

*This scientific paper dealt with the research of the center of political power in the party system of Serbia from the re-establishment of multi-party system in Serbia in 1990 until today (2020). Through the paper, the author presented: a retrospective of election results, placements of political parties, their positioning in government structures and their mutual relations. Then, he compared the real relations of political power with the institutional solutions on the division of power on the basis of the parliamentary political system envisaged by the constitutionality of the Republic of Serbia. Based on the set cross-section, the author, through the finding of the existing condition, established certain conclusions and proposed measures that should return the existing pathological conditions to the framework of constitutional action.*

**Keywords:** *political parties, multi-party system, parliamentarism, political power, society, Serbia*

---

---

\* E-mail address: vladan.stankovic@ips.ac.rs.

**Милан Јовановић\***

Факултет политичких наука, Београд

---

## **СТРАНКЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА – ПРАВО НА ПОЛИТИЧКО УДРУЖИВАЊЕ, ДИНАМИКА И ПРИСТУП ИЗБОРНОЈ АРЕНИ**

---

### **Сажетак**

---

*Рад анализира динамику оснивања странака националних мањина у распону од три деценије. Коришћењем аргументације о утицају социо-структурних и институционалних фактора анализира се и објашњава настанак великог броја странака националних мањина кроз две фазе овог процеса. У првој, либералној, фази од 1990. до 2008. године када законодавство не познаје странке националних мањина као посебну категорију, број странака које претендују на представљање националних заједница нагло је растао увођењем пропорционалног изборног система и нормирањем мањинске самоуправе и културне аутономије. У другој фази од 2009. године до данас странке националних мањина постају посебна категорија. Данас се у регистру као активне води 70 странака националних мањина, 56,5% свих активних странака. У овој фази је основано чак 33 нове странке националних мањина. Указује се на покушаје да се овај инструмент афирмативне акције према националним мањинама искористи за избегавање дејства законског изборног прага од стране неких политичких група. Истовремено се анализирају контраверзе решења увођења бонуса од 35% на количнике листа националних мањина приликом*

---

\* Имејл-адреса: milan.jovanovic@fpn.bg.ac.rs.

*расподеле мандата, арбитрарна улога изборних органа и савета националних мањина у доношењу одлуке која ће изборна листа у изборима имати статус изборне листе националне мањине.*

**Кључне речи:** *странке националних мањина, број странака, фактори оснивања странака*

---

## УВОД

Прошле су три деценије од када је у Србији покренут процес напуштања ауторитарног поретка и изградње демократије. Транзиција је унела радикалне промене у друштвено окружење, државни и правни оквир, животе појединаца и група. Зато овакве годишњице нису само мали јубилеји, него и прилике за сумирање и оцену консеквенци тог процеса. Успостављање и функционисање страначког система један је од важних зупчаника за правилно функционисања механизма демократије. Фокус овог рада је на једном његовом сегменту – странкама националних мањина.

Талас плурализације покренут у низу социјалистичких држава на истоку Европе обрушио се на Југославију у критичном тренутку и поклопио са таласима дезинтеграције федералне државе. У вишенационалној југословенској федерацији захтеви за демократизацијом коришћени су као алати за разградњу федералних структура и осамостаљивање република. То су тектонски покрети који су снажно обликовали страначки систем у настајању и од младих странака тражили идеје, програме и политике за решавање актуелних проблема.

Србија је 1881. године добила прве политичке странке. Период нешто дужи од једног века обележен је честим догађајима који су деловање странака потискивале у други план, отежавале и/или забрањивале њихов рад и деловање. Готово половину тог времена, 45 година, провели смо у амбијенту непрекинутог страначког монизма. Он је обележен неприкосновеним положајем Савеза комуниста Србије и забраном оснивања и деловања других странака (Кошћуница и Савошки, 1983). Краткотрајно искуство у функционисању вишестраначког система и доминација страначког монизма оставили су трајне дефекте по социјално ткиво и политичку културу. То нису били инспиративни услови за покренути процес изградње либералног концепта демократије и формирање вишестраначког система.

Стварањем основних нормативних оквира за оснивање политичких странака 1990. године фактички је легализован и институционализован процес плурализације. Био је то и својеврсни окидач који ће врло брзо довести до оснивања низа политичких странака. Истовремено то је била својеврсна сатисфакција бројним интелектуалним, академским, књижевним и уметничким групама које су у периоду монизма кроз форме различитих покрета, удружења, иницијатива исл. усмерених на промоцију и заштиту људских и грађанских права и слобода, припремали амбијент за обликовање вишестраначке сцене.

Националне мањине неизоставни су део тих процеса. Дезинтеграција државе и демократизација неминовно су национално питање довели у први план. Поштовање основних људских права и у оквиру њих права националних мањина постаје мерило демократије у државама насталим из дезинтегрисане југословенске федерације. За три деценије битно је измењен контекст у коме су се одвијали ови процеси, статус националних мањина, институционални механизми за заштиту и остваривање њихових права. Овај рад фокус ставља на страначко организовање националних мањина као важан услов њиховог учешћа у јавним пословима и тиме њихову репрезентацију и бољу могућност да остварују своја права. У интервалу од три деценије који је предмет ове анализе у законским оквирима јасно се оцртавају два периода у операционализацији права на политичко удруживање. Први траје од 1990. до 2008. године, а други од 2009. године и траје и данас. Контекстулани фактори су се мењали у обе фазе. Циљ овог рада је да коришћењем институционалне аргументације укаже на кључне социо-структурне и институционалне детерминанте у генези страначког организовања националних мањина, политичке последице и актуелне дилеме у овом сегменту вишестраначке сцене Србије.

## **ФАЗА ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈЕ РЕГИСТРАЦИЈЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА**

Неуспели покушаји реформисања федералне државе, све већи економски и социјални проблеми, пригушивани захтеви за демократизацијом – напуштањем социјалистичког система и конституисањем либералног модела демократије – обликовали су притисак на старе, социјалистичке, елите да поступно пристају на промену система. Од става да нове странке треба да учествују у обликовању политичке воље у оквиру старог поретка преко

Социјалистичког савеза радног народа, преко одустајања од уставно дефинисаног политичког монопола, до спремности да не отежава формирање и деловање нових странака, владајући Савез комуниста Србије је припремао и политичку јавност на промене које ће уследити и градио позицију у промењеном институционалном и социо-структурном окружењу (Јовановић 2019, 93). Садејством институционалних елемената и друштвених расцепа обликовала се политичка плурализација која је формализована усвајањем Закона о политичким организацијама који ће уз низ измена у годинама које ће уследити одредити нормативне услове оснивања, регистрације и деловања политичких странака. Тако су нормативни услови за оснивање политичких странака одређени пре него што ће нови Устав Републике Србије 1990. године одредити темеље демократског поретка и у члану 45. изричито гарантовати „право политичког, синдикалног и другог организовања без одобрења уз упис у регистар надлежног органа” (Службени гласник РС, 90/1).

Сам назив закона у којем се изричито не спомињу политичке странке указује на проблеме уставног основа и латентни отпор вишестранацју. Политичком организацијом сматране су странке, партије, удружења, покрети и остале организације које грађани добровољно оснивају ради остваривања политичких циљева. Иницијатива за упис у регистар захтевала је достављање назива, имена оснивача, седишта, основних циљева, привремених органа, података о лицу овлашћеном да поднесе захтев за регистрацију и сто потписа грађана као подршка тој иницијативи. Надлежно министарство морало је у року од 30 дана донети решење о упису у регистар политичких организација. Распиривање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости, деловање на насилном рушењу уставног поретка, укључивање у рад малолетника, учлањивање у међународне организације које делују на остваривању поменутих циљева, били су законски основ за забрану рада и истовремено једини разлози зашто би надлежни орган могао одбити упис и регистрацију политичке организације. Уписом у регистар политичке странке су стицале статус правног лица и могле су деловати у јавности. То су били веома либерални услови који су различитим политичким групама које су желели да се страначки организују и делују омогућили једноставну легализацију. Приступ политичкој арени кроз упис у регистар политичких организација није био скопчан са компликованим административним препрекама и великим финансијским трошковима што би спречавало и/или отежавало коришћење права на политичко организовање као темељног права

за бављење политиком. Закон није препознавао странке основане на етничким основама. Странке националних мањина и етничких група осниване су и регистроване по правилима која су важила за све актере (Службени гласник РС 37/90, 30/92, 53/93, 67/93, 148/94). И прописи на савезном нивоу дозвољавали су оснивање странака. Законом о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације који се оснивају за територију СФР Југославије предвиђени су слични либерални услови регистрације, а ни овај пропис није као посебну категорију дефинисао странку националне мањине (Службени лист СФРЈ, 42/90, Службени лист СРЈ 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 и 73/00).

Тако је „уклањањем идеолошке и једнопартијске рампе потекла...бујица бројних различитих интереса и група” која ће врло брзо довести до оснивања низа политичких странака (Vasović 1995, 144). За две деценије важења ових услова за оснивање у републички регистар уписано је 487, а у савезни 137, политичких организација (Jovanović i Vučićević 2020, 75). Чак 62 (12,7%) политичке организације у регистру имале су у називу директно позивање на одређену националну мањину. Међутим, реално тај број је нешто већи јер је регистровано неколико странака које експлицитно у имену нису имале позивање на неку националну мањину или етничку групу, али су пледирале на реперезентовање грађана из ових група. На то су указивале програмске одреднице и регионалне одреднице у називима странака. Такве странке долазиле су из корпуса Муслимана/Бошњака и Албанаца, нпр. Странка демократске акције Санџака, Партија за демократско деловање, и сл.

Оријентационо, свака седма политичка организација уписана у републички регистар у интервалу 1990–2009. године пледирала је на представљање неке од националних мањина и етничких група. Од тог броја, више од трећине, 23 регистроване организације – странке, партије, покрети, удружења, савези – позивали су се у свом називу на Роме, осам на Влахе, међу којима је једна која је у назив укључивала и Румуне, пет Хрвате, с тим што је једна странака у свом називу помињала и Буњевце и Шокце, четири на Мађаре, по три Буњевце, Албанце, Бугаре и Бошњаке, по две Румуне, Црногорце и Словаке, а по једна Муслимане, Турке, Русине и Македонце.<sup>1</sup>

Временски посматрано у динамици оснивања и регистрација

<sup>1</sup> Подаци о броју странака добијени су од Министарства за државну управу и локалну самоуправу у контексту истраживања вишепартизма у Србији. Подаци о регистру који је вођен на савезном нивоу нису укључени у ову анализу зато што нису доступни комплетни подаци, односно зато што су странке вођене у бази са осталим организацијама и удружењима грађана којих је било неколико десетина хиљада што је онемогућило смислену анализу.

странака националних мањина у овој фази издвајају се две јасне етапе. Прва од 1990. до 2000. године када је основано 19 странака, мање од трећине странка које су у именима директно имале име неке националне мањине или етничке групе. Више од половине странака у овој групи основано је одмах на почетку вишестраначја 1990. године. Уочљиво је да су међу њима биле странке најбројнијих националних мањина, Мађара, Бошњака и Албанаца, затим етничких група, Рома, а затим малобројнијих националних мањина и етничких група Хрвата, Буњеваца, Влаха, Бугара, Муслимана, Румуна и Турака. У другој етапи од 2000–2009. године основане су 43 странке, два пута више него у првој декади ове фазе. Важно је нагласити да је само у интервалу 2004–2009. године фактички основано 38, више од 60%, странака које су претендовале на политичко представљање националних мањина и етничких група.

Зашто је основано толико странака националних мањина? Одговор на ово питање мора се тражити у контексту укупног броја основаних странака уз уважавање неких специфичности. Генерално посматрано политичке странке су организације које се оснивају ради учешћа на изборима, освајања власти или стицање коалиционих капацитета за учествовање у вршењу власти. Према једном теоријском приступу – теорија стратешког уласка – странке улазе у изборну арену само уколико је вероватноћа да ће победити довољно велика да оправдава трошкове (Сох, 1997). Када странке стекну довољно информација о својим потенцијалним шансама за изборни не/успех, а с обзиром да су трошкови избора високи, број странака ће се смањивати. Истраживачима није једноставно када треба да објасне зашто се на страначкој сцени појављују нови актери уколико нема нових линија расцепа. Једни узроке траже у променама институционалног оквира, посебно изборног система (Tavits 2006, 99–119; Hug 2000, 187–197; Volin, 2007). Други истраживачи децентрализацију виде као фактор стварања нових странака (Chhibber and Kollman 1998, 392–342). Трећа група мишљења фокусира се на недостатке изборног тржишта, постојање великог броја гласача са променљивим опредељењем и неинституционализовани страначки систем (Lago & Martinez 2011, 3–20). Анализа формирања и броја странака националних мањина у овој фази политичке плурализације користиће се овом аргументацијом. Међутим, нужно је да она буде проширена ширим оквиром фактора, првенствено оним који се тичу интереса оних које такве странке представљају.

Дезинтеграција федералне државе и транзиција у демократски поредак створили су институционалне и социо-структурне



подстицаје да се националне мањине и етничке групе политички организују. Сукоби на тлу СФР Југославије довели су до страдања која су била етнички мотивисана. То је за последицу произвело масовна померања становништва – прилив избеглица, исељавање, расељавање становништва – што је појачавало националне тензије, пробудило негативне историјске сентименте, повећавало неповерење међу националним заједницама и брзо повећавало етничку дистанцу између већинског народа и националних мањина и етничких група. У таквом контексту националне мањине организовањем у политичке странке првенствено траже начин да буду видљиве на политичкој сцени, да представе своје интересе и кроз институционалне форме штите своје позиције у дефинисању права и њиховом остваривању у дизајнирању новог политичког поретка. Најбројније националне мањине, Мађари, Бошњаци и Албанци, на почетку редемократизације траже гарантовање права по међународним стандардима, културну, персоналну и територијалну аутономију. Политичке организације албанске националне мањине, најбројније и територијално хомогене на југу Централне Србије и на Косову и Метохији делују као антисистемске странке. Оне не признају уставни поредак Србије, не желе да учествују у институцијама система, не региструју се према прописима, бојкотују изборе и програмски заговарају сецесију. Бошњаци и Мађари траже политичке савезнике у странкама основаним на етничким основама у матичним државама, Републици Мађарској односно Босни и Херцеговини. Дакле, оснивање политичких странака националних мањина узроковано је првенствено социоструктурним факторима по линијама етничких расцепа. Либерални услови регистрације и деловања подстицајно су деловали на плурализацију унутар различитих националних заједница и отуда велики број странака у готово свим националним мањинама и етничким групама. Оне су с правом сматрале да је улазак у политичку арену и политичке институције не само најефикаснији пут за видљивост њихових захтева, него потенцијално најефикаснији да они буду саслушани, уважени и остварени.

Изборни систем снажан је институционални фактор који је обликовао страначки систем и у делу корпуса странака формираних по етничким основама. Странке Мађара, Албанаца са југа Централне Србије и Бошњака оствареним резултатима на парламентарним изборима 1990. године показали су да су „трошкови” оснивања били оправдани. Водеће странке из ових националних мањина стекле су парламентарни статус већ на првим вишестраначким изборима 1990. године по већинском изборном систему и тако се позиционирале

као релевантни представници грађана из тих етничких заједница. То су потврдили изборним резултатима у пропорционалном изборном систему са девет и 29 изборних јединица и законским изборним прагом од 5% важећих гласова као условом за учешће у расподели мандата. Увођење пропорционалног система са једном изборном јединицом додатно је генерисало боље изборне услове за стицање парламентарног статуса јер је спречавао расипање гласова територијално дисперзованих националних мањина (Лончар 2020). Велика изборна реформа 2004. године којом је укинут законски изборни праг за изборне листе странака националних мањина као услов за учешће у расподели мандата снажно је подстакао раст броја странака националних мањина – за две године основано је 11 нових странака. Институционални подстицаји из ширег домена политичког система, заједно са дејством изборног система, остварили су синергијски ефекат за продукцију странака националних мањина. Синергијски ефекат не би био могућ без промена контекстуалних фактора.

Устав 1990. дефинисао је у првом члану Србију „као демократску државу свих грађана који у њој живе” и зајамчио грађанима слободу „изражавања националне припадности и културе...употребе свог језика и писма” (Устав РС, чл. 1 и чл. 50, Службени гласник 90/1). Контекстуални фактори на које смо указали спречавали су да уставни концепт грађанске државе буде развијен на начин да права националних мањина буду и доследно остваривана. Недостајао је читав сет законских решења који би уставну прокламацију претворио у живот. Зато у том периоду број странака националних мањина не бележи експанзију. После промена власти 5. октобра 2000. године на савезном нивоу донет је Закон о заштити права и слобода националних мањина (Службени лист СРЈ 11/02). Државна заједница Србија и Црна Гора, уградила је низ законских решења у Уставну повељу (Службени лист СЦГ, 1/03). Престанком државне заједнице закон је остао на снази, а Устав Републике Србије из 2006. године који Србију дефинише као „државу српског народа и свих грађана који у њој живе”, истовремено задржава и потврђује читав каталог индивидуалних и колективних права националних мањина: забрану дискриминације, насилне асимилације, равноправност у вођењу јавних послова, очување посебности, удруживање и сарадњу са сународницима и развијање духа толеранције. Ово су били снажни институционални подстицаји који су погодовали оснивању политичких странака националних мањина (Устав РС, чл. 1 и чланови 75–81, Службени гласник

98/06). Оваква решења су практично промовисала сегрегативни тип мултикултуралности. Мањинска самоуправа и културна аутономија у областима културе, образовања, језика и информисања отворила је простор политичким странкама националних мањина којим они супротно карактеру тих тела и потреба мањина имају доминантну позицију (Ђорђевић и др, 2018, 16). Политичке странке националних мањина тиме су ојачале позицију, оснажиле коалиционе и уцењивачке потенцијале у односу са странкама политичке већине. То ће бити снажан подстицај расту броја странака националних мањина.

## **ФАЗА РЕСЕТОВАЊА УСЛОВА ЗА ОСНИВАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА**

Искуства стечена у две деценије вишестранајча отворила су расправу о потребама ресетовања услова за остваривање права на политичко организовање. Реформу у пољу оснивања и регистровања политичких странака мотивисало је неколико група разлога. Прво, престанком постојања државне заједнице Србија и Црна Гора престала је потреба за постојањем савезног регистра у коме је био уписан један број странака које су деловале у Србији. Друго, број странака у регистру стварао је перцепцију о великој фрагментацији страначког система, а стварност је показивала да је у политичким процесима учествује далеко мањи број странака, односно да неке странке постоје само у регистру, да су престале са радом и не учествују у политичким процесима. Треће, низ промена које су извршене у другим институцијама – изборном систему, финансирању странака и избора, вођењу изборних кампања, заштити од корупције, и сл. налагале су промену законских решења у регистрацији политичких странака. Четврто, ресетовање правила у регистрацији и деловању политичких странака планирано је као део ширег реформског захвата у домену евиденције бирача, избора посланика и одборника, финансирању кампања (Јовановић и Vučićević 2020, 75).

Нови закон је донео низ новина битних за динамику страначког система. Издвојићемо неколико круцијалних везаних за нашу анализу. Прво странке се дефинишу као организације слободно и добровољно удружених грађана чија је сврха не само обликовање политичке воље него и учешће на изборима. Друго, Закон напушта институт „политичка организација” и супституише га категоријама „политичка странка” и „странака националне мањине”. Тиме се уводи први пут нова категорија странака. За њих су одређени и

различити услови регистрације, што је трећа важна промена услова за коришћење права на политичко организовање. Политичка странка поред програма, података о седишту, овлашћеном лицу, руководству, исл. мора доставити 10.000 потписа грађана који су подржали оснивање странке. Странка која жели да има статус странке националне мањине мора у свом оснивачком акту, програму и статуту изричито нагласити да је њено деловање усмерено на заступање и представљање једне националне мањине, заштиту и унапређивање права те националне мањине у складу са уставом, законима и међународним стандардима, и доставити 1.000 потписа грађана. Четврту новину представљало је решење по коме су све странке које нису осам година учествовале на изборима или освојили бар један мандат у представничком телу на било ком нивоу, морале да обнове своју регистрацију. Уставни суд је касирао ове чланове као неуставне са образложењем да изборни успех односно парламентарни статус није услов за основну функцију странака, обликовање политичке воље грађана, те да то могу да раде и ванпарламентране странке, али је одбио жалбе да је повећавање броја потписа за оснивање политичких странака за 100 пута у односу на претходно решење неуставно (Службени гласник РС 36/09 и 61/15-одлука УС).

Новине у условима регистрације политичких странака образлагане су очекивањима да ће странке које постоје само „на папиру” и „комби странке” бити избрисане из регистра те да ће се тиме „увести ред” на вишестраначкој сцени и спречити збуњивање бирача. У томе се добрим делом успело. После шест месеци колико је новим законом о политичким странкама било предвиђено да странке своја акта ускладе са новинама, 501 странка које су до тада биле уписане било у републички регистар политичких организација, било у савезни регистар удружења, друштвених организација и политичких организација, престало је да постоји. Оне се нису пререгистровале у складу са новим правилима и брисане су из регистра. Тиме је стање у регистру усклађено са реалношћу јер највећи део странака које се није пререгистровао одавно је престао са радом. Нови услови оснивања странака, промене у страначком и парламентарном страначком систему – поделе, спајања, преименовања, уступање регистрованих странка другим актерима, редефинисање програмских опредељења многих политичких странака процеси у социо-структурном пољу, другачије су утицали на динамику страначког система у овој фази. Редуковани број политичких странака и резултати које су странке на изборима остваривале изменио је и однос снага способних да формирају владу.

Институционални утицаји, пре свега мислимо на изборни систем, затим другачији страначки систем, али и шире политички систем у целини, сада су деловали у промењеном амбијенту и производили другачије консеквенце по вишестраначку сцену у Србији.

У овој фази од 2009. године до данас у регистар су уписане 124 странке а од тог броја чак 75 (60,48%) су странке националних мањина (Министарство државне управе и локалне самоуправе [МДУЈС], н.д.). Девет странака је избрисано из регистра, међу њима је пет странака националних мањина Албанаца, Мађара, Бошњака и Влаха, а 11 странака регистрованих под овом одредницом променило је име.<sup>2</sup>

Данас у регистру као активно егзистира 70 политичких странака националних мањина. Највећи број активних странака (11) представљају бошњачку националну мањину. Роме, Словаке и Русе реперезентује исти број политичких странака (7). Затим по броју странака следе Мађари и Албанци (6), Власи (5), Бугари (4), Македонци и Буњевци (3), Хрвати, Русини, Румуни, Грци (2) и Црногорци (1). Нешто мање од половине броја активних странака националних мањина (30) долази из реда најбројнијих националних мањина Мађара, Бошњака, Албанаца и Рома. Интересантно је да се из имена чак трећине странака (22) не може закључити коју националну мањину претендују да заступају.

Нови, знатно ригиднији услови за регистрацију политичких странака, утицали су на динамику страначког система. Од 2009. године до данас основане су 52 нове политичке странке. Интересантно је да су међу њима чак 33 (63,46%) политичке странке националних мањина. Од увођења нових услова за регистрацију сваке године је оснивано просечно по четири странке, скоро три (2,5) из корпуса националних мањина, односно нешто више од једне (1,5) „грађанских” странака. Најагилније у процесу оснивања нових странака у овој фази биле су малобројније националне заједнице Руси (7) и Словаци (6). Затим следе Власи (3) и Бошњаци (3). Мађари,

---

2 Странке националних мањина избрисане из регистра: Демократска унија долине, Реформисти Сандцака, Покрет Мађарске наде, Бошњачко демократска странка Санцака и Србија на истоку. Један број странака је променио име: Влашка демократска странка Србије у Влашка народна странка (2013); Словачка странка у Зелена странка Србије (2016); Демократска левица Рома у Јединствена странка правде - Jekhunto (2016), а затим у Демократски блок (2020); Влашка демократска странка - у Влашка странка (2014); Буњевачка странка Војводине у Странка „Буњевци грађани Србије“ (2015); Санцачко Рашка партија у Бошњачка грађанска странка (2016); Алијанса војвођанских Румуна у Румунска партија (2014); Нова словачка странка у Странка војвођанских Словака (2010); Политичка странка „Ниједан од понуђених одговора“ у ИСТИНА – ADAVIERA (2020); Бошњачка демократска заједница Санцака – Вошњајска demokratska у Странка правде и помирења (2017).

Роми, Албанци, Македонци и Грци су у овом периоду основали по две нове странке, а Буњевци, Русини, Бугари и Црногорци по једну. Видљиво је да су најбројније националне мањине учествовале у овом таласу оснивања нових странака са мањим бројем. Међутим, број новооснованих странака Мађара, Албанаца и Бошњака увећао је број активних странака у сваком корпусу националних заједница за трећину. Куриозитет су странке Руса. За оснивање странке националних мањине потребно је 1.000 потписа подршке грађана. Руса према попису има duplo мање од минималног броја потребног за регистрацију.

Дакле, нови услови су донекле стабилизовали страначки систем посматрано по броју активних странака, али је евидентно да су допринели експанзији странака националних мањина. Шта је мотивисало националне заједнице да оснују толики број политичких странака које ће радити на репрезентацији и заштити њихових интереса? Површно посматрање ових статистичких података могло би нас навести на закључак да су грађани из реда националних мањина и етничких група заинтересованији за политику него грађани који припадају српском националном корпусу, односно онима којима национална припадност није кључни критеријум за страначко опредељивање; да су положај и права националних заједница на неки начин угрожени и захтевају већу политичку ангажованост. Међутим, то не одговара реалности. Социо-структурни и институционални фактори и у овој фази пресудно су деловали на раст броја политичких странака националних мањина.

Од 2000. године странке националних мањина партиципирају у извршној власти. Мађари и Бошњаци имали су своје представнике у егзекутиви и тај вид интеграције у политичке процесе и формулисање јавних политика инспиративно – политичке странке су доносиле бенефите који су били видљиви. Политичко организовање националних мањина снажно је промовисало њихове интересе и повећао политички утицај на обликовање идентитетске политике и остваривању гарантованих права. Смиривање тензија у региону и побољшање односа са суседним државама, постепено релаксира и међунационалне односе, генерално посматрано. Бројни отворени проблеми за различите националне мањине постепено се решавају. Партипација у дефинисању и спровођењу јавних политика националним мањинама постаје делотворни канал за остваривање интереса. Странке из овог корпуса постају пожељни политички партнери. Расте коалициони капацитет странака националних мањина. Све су то процеси који су стимулисали раст броја странака.

Подстицаји долазе и из институционалног поља. На почетку ове фазе формирају се савети националних мањина као институције самоуправе у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма (Службени гласник РС 72/2009, 20/14 - одлука УС, 55/14 и 47/18). Иако се ради о самоуправним телима, политичке странке националних мањина надмећу се за позицију у тим телима, утичу и управљају њиховим радом. Постепено ови облици самоуправе израстају у тела са политичким претензијама. Од када је 2004. године укинута законски изборни праг за странке националних мањина као услов за учешће у расподели мандата за представничка тела на свим нивоима, ова мера афирмативне акције инспирисала је неке политичке групе да покушају на лакши начин да стекну парламентарни статус региструјући се као странка националне мањине. Статус странке националне мањине уписане у регистар није био довољан услов да нека изборна листа буде изузета од дејства изборног прага. О томе су одлучивале изборне комисије без јасних критеријума. Изменама изборних закона 2020. године то решење је прецизирано тако што изборне комисије могу тражити мишљење националних савета о томе да ли некој изборној листи треба признати статус националне мањине. Непостојање критеријума по којима би се доносило такво мишљење и одлука изборних органа може отворити простор за арбитрерно понашање. Потенцијално следећи институционални подстицај раста броја странака националних мањина представља и измена изборних правила по којима је законски изборни праг снижен на 3% важећих гласова. На предлог странака националних мањина због ове велике интервенције у изборни систем, усвојено је решење да се приликом расподеле мандата количници листа националних мањина увећавају коефицијентом 0,35%. Управо ове две институционалне мере дискутабилне су из два разлога. Изборни органи имају дискреционо право да неком актеру у изборној арени доделе статус странке националне мањине и тиме без јасних критеријума арбитрарно утичу на расподелу мандата де/фаворизујући поједине изборне листе које претендују на тај статус. Иако је ова мера срачуната са циљем да спречи могуће злоупотребе, она доводи у питање равноправност свих учесника у изборној арени и додатно ствара дисторзије у позицији савета националних мањина (Ђурић 2020, 205–207). Друга мера је у колизији са уставним принципом једнакости бирачког права и забраном дискриминације.



Табела 1. Национална структура Србије 2002–2011. године без података за Косово и Метохију

НАЦИОНАЛНА ПРИПАДНОСТ	БРОЈ		%	
	2011	2002	2011	2002
Укупно	7186862	7498001	100,00	100,00
Срби	5988150	6212838	83,32	82,86
Албанци	5809	61647	0,08	0,82
Бошњаци	145278	136087	2,02	1,81
Бугари	18543	20497	0,26	0,27
Буњевци	16706	20012	0,23	0,27
Власи	35330	40054	0,49	0,53
Горанци	7767	4581	0,11	0,06
Југословени	23303	80721	0,32	1,08
Мађари	253899	293299	3,53	3,91
Македонци	22755	25847	0,32	0,34
Муслимани	22301	19503	0,31	0,26
Немци	4064	3901	0,06	0,05
Роми	147604	108193	2,05	1,44
Румуни	29332	34576	0,41	0,46
Руси	3247	2588	0,05	0,03
Русини	14246	15905	0,20	0,21
Словаци	52750	59021	0,73	0,79
Словенци	4033	5104	0,06	0,07
Украјинци	4903	5354	0,07	0,07
Хрвати	57900	70602	0,81	0,94
Црногорци	38527	69049	0,54	0,92
Остали	17558	11711	0,24	0,16
Нису се изјаснили	160346	107732	2,23	1,44
Рег. припадност	30771	11485	0,43	0,15
Непознато	81740	75483	1,14	1,01

Извор: Књиге пописа за одговарајуће године.

Напомена: Наведене су све националности у Србији са преко 2000 припадника према попису из 2011. године а према званичној класификацији Републичког завода за статистику. Непотпун обухват припадника албанске националности у 2011.

Либерални приступ националних мањина политичкој и изборној арени добар је пут за остваривање њихових права, интеграцију у друштво и јачање толеранције. Међутим, ови



услови могу произвести и својеврсну политичку имплозију. Наиме, резултати пописа показују да само три националне мањине учествују у укупном становништву са више од 2% – Мађари (3,5%), Роми (2,1%) и Бошњаци (2%). Листа националних мањина које у укупном становништву партиципирају са мање од 1% је много дужа – Хрвати, Словаци, Бугари, Буњевци, Власи, Црногорци, Македонци, Муслимани, Румуни, Немци, Словенци, Руси, Русини, Украјинци. Припадници читавог спектра националних мањина и етничких група Египћани, Ашкалије, Јевреји, Чеси, итд. учествује у укупном становништву са 0,2%. У анализи ових података треба имати у виду да се један број становника није национално изјаснио (2,2%) или се изјаснио као припадник неке регије (0,4%) - Војвођанин, Шумадинац, Београђанин, итд. (Радушки 2013, 15) Статистика показује да само странке бројнијих националних мањина могу рачунати на представнике у националном парламенту. Остали много бољу позицију могу остварити у скупштинама општина и градова. Међутим, велики број странака и њихов самостални наступ на изборима могу довести до расипања гласова што за последицу може имати остајање без представника у Народној скупштини. Ако се има у виду да један број припадника националних мањина гласа за странке које немају националну одредницу онда се та могућност урушавања парламентаризације националних мањина реално повећава. Да број странака националних мањина не кореспондира са бројем грађана који се изјашњавају по националној припадности најочигледније је на примеру Руса. Број странака који заступају ову мањину већи је од укупног броја грађана који су се на последњем попису изјаснили као припадници ове мањине, а који је потребан за регистрацију политичке странке. То је доказ да поједине групе статус странке националне мањине желе да искористе за лакши приступ представничким телима избегавајући дејство законског изборног прага и злоупотребљавајући инструменте афирмативне акције.

## **ЗАКЉУЧАК**

Тридесетогодишње искуство вишепартизма показује да је број странака националних мањина постепено растао и да се у том процесу јасно оцртавају две фазе које су детерминисане социо-структурним и институционалним факторима.

У првој фази 1990–2008. године када су важили либерални услови за регистрацију политичких странака, а странке националних мањина нису третиране као посебна категорија, регистроване су 62

странке чији је назив директно упућивао на репрезентовање неке националне мањине. Заједно са странкама које су заступале интересе националних мањина, а нису у називу имале име неке националне заједнице, њихов број се кретао око 70 регистрованих странака. У динамици страначког система националних мањина, јачањем нормативних гаранција за права националних мањина и смиривањем етничких тензија у друштву, бележи се нагли раст броја странака које заступају интересе неке националне мањине. Институционални подстицај оснивања странака националних мањина расте увођењем пропорционалног изборног система, а кулминира после 2000. године када се права националних мањина додатно уставно гарантују, законски разрађују уз уважавање међународних стандарда ратификовањем међународних докумената којима се уређују права националних мањина и 2004. године укида законски изборни праг за листе странака националних мањина.

У другој фази која је отпочела 2009. године доношењем новог закона о политичким странкама странке националних мањина конституисане су као посебна категорија. Услови регистрације странака националних мањина и даље су остали веома либерални за разлику од „грађанских” странака. После процеса пререгистрације, промене имена, гашења појединих странака, у регистру тренутно егзистира 70 странака националних мањина. Међутим, у овој фази од 52 новоосноване странке више од 63% отпада на странке националних мањина. Креирање институционалног амбијента за лакши приступ националних мањина политичкој арени очигледно је био подстицајан за неке групе да овај механизам афирмативне акције усмерене на права националних заједница искористе за стицање парламентарног статуса. Улазак странака националних мањина у извршну власт, интегрисање у процесе креирања јавних политика јасан је сигнал да оснивање политичких странака доноси корист за остваривање права националних мањина и то је био снажан подстицај расту броја политичких странака. Међутим, ови процеси прате и неке негативне појаве. Оснивање великог броја странака може водити расипању гласова и удаљавању могућности да посебно малобројне националне мањине имају представнике у националном парламенту, па и скупштинама јединица локалне самоуправе. Затим уочљива је појава оснивања странака, нпр. Руске националне мањине, чији број није у сразмери са бројем грађана који се изјашњавају као припадници те мањине, што указује на коришћење ове категорије као неке врсте „Тројанског коња” за улазак у представничка тела. Право изборних органа да одлучују којој изборној листи ће признати

статус листе националне мањине и консултативна улога савета националних мањина у том процесу додатна је контраверза ових решења. Увођење бонуса од 35% на количнике листа националних мањина приликом расподеле мандата релативно је нов механизам који је у колизији са уставним принципима забране дискриминације и једнакости гласа што потенцијално може генерисати проблеме не само током избора, него и подстицати оснивање нових странака националних мањине. Генерално овакав модел негативно утиче на политику мултикултурали и јача позиције странака националних мањина. Синергијско деловање мањинских самоуправа и странака националних мањина да контролишу бирачко тело мањинских националних заједница релативизује и успорава интегративне процесе и ефикасност политике мултикултуралности.

## РЕФЕРЕНЦЕ

Закон о националним саветима националних мањина, „Службени гласник Републике Србије”, број 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/14 и 47/18.

Закон о политичким организацијама, „Службени гласник Републике Србије”, број 37/1990, 30/1992, 53/1993, 67/1993, 148/1994.

Закон о политичким странкама, „Службени гласник Републике Србије”, број 36/2009 и 61/2015-одлука УС.

Закон о заштити права и слобода националних мањина, „Службени лист СРЈ”, број 11/2002.

Јовановић, Милан. 2019. „Право на политичко удруживање и оснивање политичких странака у Србији - проблеми и дилеме.” *Архив за правне и друштвене науке* (1-2): 31–51. DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122019.2>.

Лончар, Јелена. 2020. „Избори и представљање националних мањина у Србији 1990–2020.”, У *Како, кога и зашто смо бирали - Избори у Србији 1990–2020. године*. ур. Милан Јовановић и Душан Вучићевић: 843–869. Београд: Институт за политичке студије и Службени гласник.

Министарство државне управе и локалне самоуправе [МДУЛС]. н.д. „Регистар политичких странака.” <http://mduls.gov.rs/registri/registar-politickih-stranaka/>.

Радушки, Нада. 2013. „Национална припадност становништва

Србије према попису 2011. године.” *Српска политичка мисао*, 39(1): 11–28. DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.3912013.1>

Републички завод за статистику. 2003. *Становништво: Попис становништва, домаћинства и станова у 2002. I, Национална а или етничка припадност: подаци по насељима*. Београд: Републички завод за статистику Србије. Доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2002/Pdf/G20024001.pdf>

Републички завод за статистику. 2013. *Становништво, Национална припадност: Подаци по општинама и градовима = Population, Ethnicity. 2. изд., vol. 1*. Београд: Републички завод за статистику. Доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2012/Pdf/G20124001.pdf>

Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, број 1/1990.

Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, број 98/2006.

Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, Службени лист СЦГ, број 1/2003.

Bolin, Niklas. 2007. *New Party Entrance : Analyzing the Impact of Political Institutions*. Umea: Statsvetenskap (Umea Working Papers in Political Science, no 2). Available from: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-1159>

Chhibber, Pradeep, and Ken Kollman. 1998. “Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States.” *American Political Science Review* 92(2): 329–342. DOI:10.2307/2585667.

Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. New York: Cambridge University Press.

Ђорђевић, Лјубица, Лончар, Јелена, Милковић, Наташа и Башић, Горан 2018. *Учеšће националних мањина у политичком животу Србије*. Београд: Центар за истраживање етничитета.

Ђурић, Владимир. 2020. „Правни положај националних мањина у изборном процесу у Републици Србији.” У *Дијалог о изборима 2020*, ур. Милан Јовановић и Дејан Милenkовић: 195–211. Београд: Универзитет у Београду Факултет политичких наука.

Hug, Simon. 2000. “Studying the Electoral Success of New Political Parties: A Methodological Note”. *Party Politics* 6 (2): 187–197. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068800006002004>.

Jovanović, Milan i Vučićević, Dušan. 2020. “Dinamika političkog organizovanja u Srbiji od obnove partijskog pluralizma: izborni avanturisti u stilu „pečuraka pre kiše” U *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji*, ur. Slaviša Orlović i Despot Kovačević: 71–99. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju i Fondacija Hanns Seidel Stiftung.

Košunica, Vojislav, i Čavoški, Kosta. 1983. *Stranački pluralizam ili monizam: društveni pokreti i politički sistem u Jugoslaviji: 1944–1949*. Beograd: Institut društvenih nauka, Centar za filozofiju idruštvenu teoriju.

Lago, Ignacio, and Ferran Martínez. 2011. “Why New Parties?” *Party Politics* 17(1): 3–20. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068809346077>.

Tavits, Margit. 2006. “Party System Change: Testing a Model of New Party Entry.” *Party Politics* 12(1): 99–119. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068806059346>.

Vasović, Vučina. 1995. „Civilno društvo, država i demokratija.” U *Potisnuto civilno društvo*, ur. Vukašin Pavlović: 131–157. Beograd: Eko centar.

**Milan Jovanović\***

*Faculty of Political Sciences, Belgrade*

---

## **PARTIES OF NATIONAL MINORITIES – THE RIGHT TO POLITICAL ASSOCIATION, DYNAMICS AND ACCESS TO THE ELECTORAL ARENA**

---

### **Resume**

---

*The subject of this paper are the dynamics of formation of national minority parties over a period of three decades. By focusing on the influence of socio-structural and institutional factors we analyse the emergence of a large number of national minority parties and distinguish two phases of this process. The first, liberal phase (1990-2008) is characterized by an absence of legislation and recognition of national minorities parties as a special category. With the introduction of a proportional electoral system and the standardization of minority self-government and cultural autonomy, the number of parties that aspire to represent national communities has grown sharply. The second phase (from 2009 to present day) marks the official recognition of the special status of national minorities parties. Today, 70 such parties are registered as active, which makes up for 56.5% of all active parties. However, we also point out the attempts by some political groups to abuse this instrument of affirmative action so as to avoid the effects of the legal electoral threshold. Other subjects explored here include the controversial solution of introducing a 35% bonus on the quotients of national minority lists during the distribution of mandates, and the arbitrary role of electoral bodies and councils of national minorities in deciding which electoral list will have the status of national minority electoral list.*

**Keywords:** *national minority parties, number of parties, factors of party formation*

---

\* E-mail address: milan.jovanovic@fpn.bg.ac.rs.

Веран Станчетић\*

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

---

## СТАВОВИ СТРАНАКА О ВЕРТИКАЛНОЈ ОРГАНИЗАЦИЈИ ВЛАСТИ У СРБИЈИ КАО ФАКТОРУ ЕФИКАСНОГ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

---

### Сажетак

---

*Предмет овог рада су програмски ставови релевантних странака, конкретни предлози и њихов однос у пракси према питању вертикалне организације власти у Србији. Под релевантним странкама се подразумевају оне које су имали трајније присуство на политичкој сцени (веће парламентарне странке), при чему је фокус странкама које су биле носиоци владајуће коалиције (владе). Вертикална организација власти подразумева питање организације и статуса локалне самоуправе, аутономних покрајина као и природу односа између различитих нивоа власти. Значајна пажња је посвећена процесима реформи држава крајем 20. века у Европи и (западном) свету са циљем демократизације и ефикаснијег управљања и питању колико су странке у Србији увиђале смисао ових процеса и биле им посвећене. Чињеница да је вертикална организација власти у Србији остала непромењена у посматраних 30 година говори да и поред конкретних предлога појединих странака, ова тема, генерално гледано, није била у врху приоритета страначких активности у Србији. Тиме је пропуштена прилика за реформом јавног управљања која би довела до учвршћивања демократије и ефикаснијег јавног управљања.*

---

\* Имејл адреса: veran.stancetic@fpn.bg.ac.rs.

**Кључне речи:** *реформа државе, децентрализација, регионализација, политичке странке, страначки програми, демократизација, јавно управљање*

## УВОД

Предмет овог рада су ставови и програмска опредељења (нуђена решења) релевантних политичких странака у Србији о вертикалној организацији власти у периоду од 1990. до 2020. године. Под вертикалном организацијом власти, у овом раду, подразумевају се статус, улога и надлежности општина и градова, питања у вези аутономних покрајина и евентуалног увођења средњег нивоа власти (на подручју целе Србије) као и односи централне и осталих – локалних нивоа власти. Под релевантним странкама/партијама подразумевају се оне које су учествовале у раду Парламента и које су имале трајније присуство и утицај на политичкој сцени Србије, са посебним фокусом на партије које су бивале формативне при формирању владе.

Иако се на политичкој сцени Србије у протеклих 30 година појавио велики број политичких партија и десиле су се бројне промене, организациони дизајн власти (нарочито вертикална димензија) и територијално-административна организација државе готово да су остали непромењени. Од партија се, нарочито оних који врше власт, очекује да подржавају демократске процесе и модернизацију јавног управљања (ефикасна држава). Важан индикатор посвећености партија процесу демократизације и модернизације јесте њихов однос према питањима (де)централизације државе односно месту, организационом дизајну - нивоима и улози локалне власти. У позадини овог опредељења стоји становиште да је спремност за дељењем политичке моћи и партиципативно одлучивање у функцији развоја демократије. Потребна за овим процесима у Србији произилази из наслеђа социјалистичког система који је концентрисао велику политичку моћ у владајућој партији (односно у рукама неколицине а каткад и само једног човека). Стога је питање прерасподеле те моћи (између осталог и кроз децентрализацију) у језгру демократске консолидације и отклона од социјалистичког система (што је карактеристично иначе и за друге постсоцијалистичке државе).

У раду је најпре објашњен значај вертикалне организације власти за функционалност државе а затим феномен кризе јавног управљања који је у другој половини и крајем 20. века изазвао таласе



реформи држава широм света. Важан сегмент реформи (за многе државе и најважнији) били су процеси децентрализације и/или регионализације те је појашњено како они утичу не само на ефикасност јавног управљања него и на успех транзиције и демократизације друштва и државе (што је нарочито важно за постсоцијалистичке земље). Потом је анализиран степен интересовања политичких странака у Србији за ова питања (да ли је и којим странкама ова област била у врху приоритета) у протеклих тридесет година као и страначки програми и нуђена решења. На крају је сагледан реалан друштвено-политички живот у оквиру дефинисане теме те утврђени практични домети страначких становишта и предлога (да ли су и у којој мери реализовани).

## **ФУНКЦИОНАЛНОСТ САВРЕМЕНЕ ДРЖАВЕ, КРИЗА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА И ТАЛАСИ РЕФОРМИ У СВЕТУ**

Територијално-административна организација државе, те питање односа различитих нивоа власти стоје у језгру 1. функционалности и 2. политичке природе једне савремене државе и друштва. Без добре државне организације нема ни ефикасног јавног управљања (Hooghe and Marks 2009). А без ефикасног јавног управљања суверенитет губи свој *телос* и остаје само пука форма, при чему и сама држава и политика губе свој смисао.

Већ из прве реченице, назиру се *две важне димензије* ове теме. Прва је *менаџеријална* или управљачка и односи се на капацитете државе да креира квалитетне јавне политике и што је још важније да их доследно реализује. Друга димензија је *политичка* и односи се на степен развијености *демократије*. Један од важних индикатора развијености демократије јесте природа односа између различитих нивоа власти, на основу чега се може говорити о (де)централизованости једне државе, а сходно томе и о степену демократичности (Stančetić 2012, 78–84).

У другој половини 20. века (од седамдесетих година) у свету долази до појаве кризе (државног) управљања. Тачније, радило се о кризи државе благостања услед бројних фактора: интензивног научно-технолошког развоја што је битно утицало и на економске токове и усложњавање социјалних потреба, појаве глобалних (често нетериторијалних) проблема, промена демографске структуре (старење становништва) и сл. Државе су почеле да се суочавају са све већим изазовима при решавању јавних проблема, што је

почело да „круни“ и сам њихов легитимитет и суверенитет. Стога се појавила и потреба за новим промишљањем и реконцептуализацијом организационог дизајна власти и државе а отуда и бројне реформе (Stančetić 2015, 121–126). Важан сегмент ових реформи у многим државама је било јачање локалних и регионалних власти односно децентрализација и деволуција (Šeparović, 2006, 75–76).

Прве велике реформе се дешавају у западном свету. У *Великој Британији* је током седамдесетих и осамдесетих година дошло до заокрета од социјалдемократског типа државе ка тржишном (америчком) типу. Овај заокрет се реализовао повлачењем државе и власти из јавних услуга, кроз приватизацију, увођење конкуренције и мерење резултата. Децентрализација (у смислу јачања локалне самоуправе) није била у првом плану када је реч о британској реформи (премда су општине већ традиционално биле јаке), али је касније током деведесетих година дошло до значајних промена у односу централне и регионалних власти у смеру децентрализације и јачања Северне Ирске, Шкотске и Велса.<sup>1</sup> Сличан реформски рецепт следио је и *Нови Зеланд* осамдесетих година у којој је спроведена радикална реформа по препорукама Новог јавног менаџмента (НЈМ). И тамо је дошло до заокрета од протекционистичке и редистрибутивне (социјалдемократске) државе ка либералнијој – тржишној. Основне осе реформе су биле повлачење државе, углавном кроз приватизацију (уз значајне измене у систему јавних финансија), док децентрализација, слично као и у Британији није заузимала звучно место.<sup>2</sup>

У САД је ситуација је била нешто другачија пошто простора за интензивније повлачење власти и приватизацију није толико било у већ традиционално тржишној и више (у односу на Европу) приватизованој држави. Због тога се у САД ишло на унапређење постојећих административних капацитета различитих нивоа власти. Суштина овог америчког приступа није толико у повлачењу власти и приватизацији, колико у уградњи предузетничког духа и принципа у саму власт и администрацију (Osborne and Gaebler 1993).

И док су поменуте, англосаксонске земље своје реформе

---

1 Индикативне су речи Тонија Блера из говора одржаног испред Велшке скупштине 2001. године: „Деволуција Велса је само део много ширег програма конституционалних реформи креираних да нас помере од централизоване Британије ка више демократској, децентрализованој и плуралној држави“. (Blair 2001).

2 Велика Британија и Нови Зеланд су типичан пример реформе по рецепту Новог јавног менаџмента (НЈМ). Примена овог модела у многим државама је доживела неуспех због слабих институција и неслободног тржишта. Данас се о НЈМ често говори као о превазиђеном моделу реформи.

заснивале доминантно на принципима слободног тржишта (било кроз приватизацију и повлачење власти било кроз уградњу тих принципа у рад власти), главна оса реформи на европском континенту била је децентрализација.

## ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА КАО ДЕО РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА

У *Немачкој* која је остала на „пола пута“ између социјалног и тржишног типа државе, мотор реформе јавног управљања је била реформа локалне самоуправе. Осим тога, још током седамдесетих година традиционално јак *land* (федерална јединица) је још више ојачао (Ђорђевић 2012, 183–215).

*Данска* је пример државе која се определила да реформу спроведе без напуштања концепта социјалне државе. То је подразумевало да јавни сектор „остаје у игри“, али је опредељење било да већу улогу у јавним услугама треба да има локални ниво. Општине су током реформских година добиле изузетно велика овлашћења, што је представљало највећу релокацију надлежности у историји Данске (Local Government Denmark [LGDK] 2010, 9). Да би општине и градови били функционалнији у обављању нових послова извршена је територијална промена 2007. године и уместо ранијих 271 општина формирано је 98 већих. Исте године је и 14 округа замењено са 5 региона који су уведени као средњи ниво власти (регионална самоуправа) чија је основна сврха управљање великим (регионалним) пројектима. Регионом управља регионална скупштина (као основни орган) која се бира на непосредним изборима.

*Француска* која је деценијама у уџбеницима била пример унитарне и централизоване државе почиње битно да мења унутрашњу „архитектуру“ власти, осамдесетих година прошлог века. Тадашње опредељење Француске за децентрализацију и регионализацију добро описују речи Франсоа Митерана из 1981. године: „Француској је била потребна јака и централизована власт да би делове спојила у једно. Данас јој је потребна децентрализована власт да се не би распала у делове” (према: Keating, Loughlin and Deschouwer 2003, 107). Од 1986. јачају региони који иако нису дефинисани Уставом већ законом, као највиши ниво локалне самоуправе, данас имају велика финансијска средства и веома су значајан актер при реализацији регионалних развојних пројеката и бројних јавних политика.

Тренд јачања локалних и регионалних власти задњих неколико деценија карактеристичан је и за многе друге европске државе, укључујући и бивше социјалистичке. За њих ови процеси нису значили само одговор на глобалне изазове и питање ефикасности јавног управљања већ и вредносни отклон од социјалистичког наслеђа и показатељ спремности за транзицију и демократску консолидацију.

Тако, на пример, општине у *Чешкој* имају велику флексибилност и слободу при реализацији сопствених послова, каткад и већу у односу на општине у западним државама (тзв. старим демократијама). Уставом из 1993. године дефинисана су два нивоа власти – основни (општине) и региони. Четрнаест региона као средњи ниво власти (други ниво самоуправе) су почели да функционишу 2001. године, након што су непосредно изабране прве регионалне власти 2000. године. Региони су нарочито активни у пољима: социјална заштита, заштита животне средине, саобраћај, образовање, култура и безбедност.

У *Словачкој* је осам региона уведено законом 2002. године као други ниво самоуправе (тачније они су постојали и раније али су служили само као управна подручја). Основа за увођење региона се налазила у словачком уставу (члан 64) у коме пише да су јединице локалне самоуправе општине а да се више територијалне јединице могу основати законом. Региони су првенствено активни у области регионалног развоја, потом и у областима као што су: животна средина, здравство, култура.

*Пољска* је такође држава која је током деведесетих година прешла велики пут од централизоване и ригидне ка децентрализоване организацији. Први талас реформи је почео већ 1990. године када су одржани први демократски избори после Другог светског рата и тада је профункционисала локална самоуправа на нивоу општина. Године 1998. законом су уведена још два нивоа самоуправе – 315 округа (пл. powiat) и 16 региона (województwo).

Данас (2021) у Европи највећи број територијално већих држава има неки облик (јачи или слабији) средњег - регионалног нивоа власти. Не рачунајући мање државе (попут Македоније или Црне Горе), од већих држава у региону једностепену локалну самоуправу има само Бугарска и делом БиХ (Република Српска). Поред ових држава једностепену локалну самоуправу имају још балтичке земље (Литванија, Летонија, Естонија), Финска, Ирска и Португал.

Осим значаја за конкретну државу, као мотор развоја и демократије, локални и регионални ниво управљања има изузетно велики значај за функционисање Европске уније, како по питању ефикасности креирања и спровођења заједничких политика (око  $\frac{3}{4}$  ЕУ легислативе се спроводи на локалном или регионалном нивоу) тако и као значајан коректор тзв. дефицита демократије у институцијама ЕУ. О томе сведоче и бројна тела на нивоу ЕУ (Комитет региона) и Европе, која представљају локалне и регионалне власти - интересе (Скупштина европских региона, Конгрес локалних и регионалних власти). Коначно и европски документи у овој области сведоче о потреби усаглашавања стандарда локалне и регионалне демократије на међународном плану (Европска повеља о локалној самоуправи из 1985, Нацрт европске повеље о регионалној демократији).

Укратко, у реформском таласу који је захватио већи део света у другој половини и крајем 20. века велики значај су имали процеси јачања локалних нивоа власти (општина, градова и региона), нарочито у европским земљама. О томе сведоче: раст локалних надлежности, праћен и већим општинским буџетима као и увођење регионалног нивоа власти (односно јачање региона где су већ традиционално постојали). Осим тога дошло је до новог типа односа различитих нивоа власти који су од строго хијерархијских постепено прерастали у партнерске.

## **ВЕРТИКАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У СРБИЈИ И ПЕРИОДУ 1990-2020 – КОНСТАНТА КОЈА СЕ НЕ МЕЊА**

Док су се у многим европским постсоцијалистичким државама деведесетих година водиле расправе о потребном модалитету децентрализације и спроводиле реформе, Србија се као део Југославије, од почетка деведесетих налази у вихору грађанског рата, насилног распада СФРЈ, санкција, рата на Косову и Метохији (КиМ) и на крају НАТО бомбардовања 1999. Стога се, услед ових проблема у периоду 1990-2000 није објективно ни могло очекивати да се питање вертикалне организације власти нађе на дневном реду.

Међутим, изненађујуће је да ни након 2000. године ова питања нису била од великог значаја за власт о чему сведочи непромењена територијално-административна структура и мање-више иста вертикална организација власти у Србији, све до данашњих дана (2021). Темељи ове организације су дати у Уставу, што је уобичајено и за друге државе, али оно што је куриозитет јесте да су ти темељи

(уставна решења) стари близу пола века и преносе се (преписују) кроз уставе још из социјалистичких времена. По важећем Уставу експлицитно је наведено да су јединице локалне самоуправе општине, градови и град Београд (Устав Републике Србије, 2006, чл. 188), што значи да би увођење другог – средњег нивоа самоуправе захтевало измене Устава. Ова одредба није много другачија од одредби из социјалистичког устава Србије из 1990. године (Устав Републике Србије 1990, чл. 113–118), која је пак слична решењу из републичког устава из 1974. године (Устав Социјалистичке Републике Србије 1974, глава VII и VIII).<sup>3</sup>

Сходно реченом, може се закључити да је систем вертикалне организације власти (односно територијална организација државе) остала непромењена близу пола века. За сво то време систем локалне самоуправе је *једноступени* и *монотипски*. Једноступеност подразумева да осим основног не постоје други нивои локалне самоуправе а монотипност подразумева исти статус јединица локалне самоуправе без обзира на њихове карактеристике (нпр. број становника, тип насеља, карактеристика рељефа и сл.).<sup>4</sup> Треба још напоменути да је једноступеност уставом дефинисана што отежава промене у овом пољу док би се политипност могла развити без промене Устава, тј законским решењима. Када је реч о упоредним искуствима и европским државама врло ретко се срећу системи локалне самоуправе који су истовремено једноступени и монотипски. Разлог овога је што су овакви системи ригидни и често не одговарају адекватно потребама савременог сложеног друштва. То и даље указује на извесну застарелост овог система те потребу његовог модернизовања, иако је од 2001. године дошло до одређених помака у афирмацији локалне самоуправе. Међутим, ти помаци се могу означити као инкременталне промене на одржавању и унапређењу постојећег система али не и његове замене ефикаснијим и демократичнијим системом.

3 По Уставу из 1974. вертикалну организацију власти чине општине и Град Београд (седма глава) и аутономне покрајине (осма глава). Када је реч о општинама и граду Београду Устав Србије из 1990. године готово да преписује ову област из Устава из 1974, уз приметно мање текста који је посвећен општинама и граду Београду. Треба подсетити и на то да су АП овим Уставом добиле карактеристике државног фрагмента што је узроковало дисфункционалност политичког система Србије те оперетило односе АП и Републике који трају и до данашњих дана.

4 Ради прецизности треба поменути да Устав из 2006. у односу на претходни из 1990. уводи једну новину када је реч о јединицама локалне самоуправе. Наиме по уставу из 1990. то су општине и град Београд, а по новом Уставу из 2006. то су: општине, градови и град Београд. Међутим ово је више „козметичка“ новина, јер јединица локалне самоуправе која има статус града нема битно другачије надлежности нити третман у односу на општине, тако да ово решење не утиче битно на монотипску природу система локалне самоуправе.

Са друге стране, постојале су бројни захтеви и иницијативе локалних заједница, стручних удружења, невладиног сектора па и политичких партија за темељнијом реформом система вертикалне организације власти, али очито без ефекта. *Кључно питање овог рада јесте како су политичке партије* (у посматраном периоду 1990-2020) *гледале на ово питање*. Конкретније представиће се каква су била њихова програмска становишта и да ли су и каква конкретна решења нудили.

## **СТАВОВИ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА У ПЕРИОДУ 1990-2000**

У време обнављања вишепартизма у Србије (1989. и 1990. година), настају: *Социјалистичка партија Србије – СПС* (1990. године уједињењем Савеза комуниста Србије и Социјалистичког савеза радног народа) као и *Демократска странка - ДС* из које ће се две године касније (1992) издвојити *Демократска странка Србије - ДСС*. Такође, 1990. године настаје и Српска народна обнова из које ће убрзо настати две партије: *Српски покрет обнове - СПО* и *Српска радикална странка - СРС*.

Ово су и најважније странке деведесетих година, а међу њима се посебно издваја СПС као владајућа и формативна партија у посматраном периоду. Осим тога она је и наследник Савеза комуниста Србије што јој је у старту дало велику предност у организационом и финансијско-материјалном смислу, за разлику од осталих овде поменутих партија које су настале као нове са знатно скромнијим ресурсима.

У време владавине *СПС-а* Србија се (као део СФРЈ и касније СРЈ) нашла у великим изазовима како на спољашњем тако и на унутрашњем плану. Дошло је до великих промена глобалних размера оличених у паду Берлинског зида и социјализма. И док су многе европске земље које су припадале источном блоку почеле мирну транзицију ка тржишној економији и демократизацији, Србија се нашла у вихору насилног распада СФРЈ, санкција, осиромашења становништва, рата на Косову и Метохији и 1999. НАТО бомбардовања. У таквим условима тешко је било за очекивати да се представници власти и јавност баве питањима као што су реформа јавне управе и ефикасно јавно управљање. Штавише заоштрени односи владајуће партије и опозиције и ниска политичка култура довели су до бруталне борбе у којој је владајућа партија на све начине покушавала да потисне опозицију укључујући и притиске на



„опозиционе” општине и градове (самоуправе у којима је победила партија која је на државном нивоу била у опозицији).

Дакле, ситуација је била таква, да у СПС поред поменутих проблема вероватно није постојала ни политичка воља за реформом јавног управљања у правцу децентрализације јер тадашњој ауторитарној и антидемократској владајућој структури то није ишло у прилог. Стога ова тема није била на агенди владајуће партије нити у значајнијој мери присутна као тема у јавности. Осим тога, имајући на уму уставна и законска решења из периода социјалистичке Србије о којима је већ било речи, као и то да је СПС добрим делом наследник пређашње власти, може се закључити да је ова партија у политичкој пракси заузимала позицију статуса *quo* (не треба мењати систем).

Када је реч о програмским опредељењима из овог периода (СПС 1990 и СПС 1992) може се констатовати прилично штуро помињање децентрализације (у смислу јачања општина) и отворено противљење било каквом виду регионализације. Но барем, декларативно у овим документима социјалисти су подржавали идеју „уставне децентрализације која би обавезивала локалне самоуправе да имају ефикасна решења за нове одговорности” (СПС 1992).

Друга велика тадашња партија која је током посматране деценије била и политички противник и сарадник СПС-а јесте *Српска радикална странка* (СРС). Ова партија је била (и остала) позната по свом отвореном залагању за централизовану и унитарну државу. Међутим, занимљиво је да је на самом почетку вишепартизма у програму из 1991. године ова странка предлагала двостепену локалну самоуправу. У делу програма под називом Администрација, наводи се да она треба да буде што јефтинија и простија, затим да аутономне покрајине треба укинути а земљу поделити на општине и срезове као нивое локалне самоуправе. Срезови би били довољно велики како би имали довољно финансијских средстава да решавају среске економске, просветне, здравствене и полицијске задатке (СРС 1991).

Међутим, већ у страначком програму из 1994. године нема нити ове одредбе нити било које друге која би се односила на предмет овог рада (СРС 1994). Насупрот њему, Програм из 1996. (који ће остати актуелан до краја деценије и касније) садржи знатно детаљније одредбе по питању организације власти и територијалне организације (8. и 9. поглавље). У овом Програму СРС се залаже за јасно раздвајање локалне самоуправе од управног апарата државе. И даље се истиче потреба укидања аутономних покрајина уз одбацивање сваког покушаја регионализације (СРС 1996). Такође,



нема више помена о срезовима нити о било ком виду двостепене локалне самоуправе. Осим тога, наводи се да треба задржати округе као административно-управне целине и општине (уз потребу рационалног уједначавања општина по броју становника ради њиховог ефикаснијег (финансијског) функционисања.

## **СТАВОВИ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА У ПЕРИОДУ 2001-2020**

Други период вишепартизма у Србији (након петооктобарских промена 2000. године), за потребе овог рада подељен је у два раздобља. Прво раздобље чини период 2001 – 2012. година које карактерише објективна политичка и партијска конкурентност у смислу неизвесности изборних резултата и релативне равнотеже снага главних политичких партија. Друго раздобље чини период након 2012. године када долази постепено до јачања Српске напредне странке и њене потпуне доминације у парламенту и извршној власти на крају посматраног периода.

На почетку првог раздобља доминирају две партије (такође и највеће партије тадашњег ДОС-а) а то су *Демократска Странка* и *Демократска странка Србије* које се до 2012. смењују као формативне странке владајуће коалиције. Као значајна за тему овог рада (иако по броју мандата у Скупштини не толико велика) треба да буде поменута партија Г17+, касније преименована у *Уједињени региони Србије (УРС)*. Реч је о партији која је имала велики коалициони потенцијал и бивала је у ситуацији да буде „језичак на ваги“, при формирањима владајуће коалиције. Била је перманентно део владајуће коалиције од 2003. године па и оне формиране 2012. године када су и ДС и ДСС потиснути у опозицију. Иако данас непостојећа (2021) важна је за тему овог рада јер је ова странка на теми децентрализације и регионализације изградила и свој нови идентитет. Иако је почетком 2000-тих година доживела драстичан пад, *Социјалистичка Партија Србије* је успела да се консолидује и врло брзо из опозиције пређе поново у власт (мањинска подршка влади 2004. године чију је окосницу чини ДСС, потом улазак у владајућу коалицију 2008. под вођством ДС-а). Од тада па до краја посматраног периода (2021) СПС је остајао део владајуће коалиције (од 2012. са Српском напредном странком). Велика странка у периоду до 2008. је свакако и *Српска Радикална Странка*, која је освајала изузетно велики број посланичких мандата, али због ниског коалиционог потенцијала није успевала да формира владу.

Велика промена са овом странком се догађа 2008. године када се из ње издваја *Српска напредна Странка* (СНС), која ће временом постати доминанта странка на српској политичкој сцени, док ће СРС постепено губити на значају.

У периоду другог раздобља (од 2012. године) а нарочито при његовом крају тешко је установити које су то релевантне партије изузев СНС-а и евентуално СПС-а. Наиме, 2012. године када је реч о републичким парламентарним изборима и формирању владе још увек постоји баланс снага позиције и опозиције. Али на каснијим изборима, 2014, 2016 и 2020. СНС остварује апсолутну доминацију у Скупштини (а самим тим и у Влади). Стога је тешко у овом периоду (2021) установити које су релевантне партије, у опозицији јер је ситуација по питању њиховог организовања и деловања непредвидива. Судаћи по присуству у медијима, степену активизма или присуству у парламенту у ранијим периодима као неке од могуће релевантних партија у будућности, могу се навести: Странка слободе и правде, покрет Двери, покрет Доста је било, те евентуално коалиција ДСС-ПОКС и ДС. Ипак, због специфичне ситуације, аутор се определио да анализира становиште практично једине неупитно релевантне странке на сцени Србије протеклих година а то је дакако СНС.

## **Ставови политичких партија по питању децентрализације и регионализације у првом раздобљу 2001-2012**

Почетком посматраног раздобља, обе велике странке ДС и ДСС подржавале су идеју децентрализације па и увођење неког вида средњег нивоа власти на територији целе Србије.

У програму ДС-а из овог периода, идеје о децентрализацији и локалној самоуправи базирају се углавном на општим вредностима и принципима карактеристичним за ЕУ, као што је субвенционирање и опредељеност за преношење надлежности општинама и градовима. Наводи се и да јединице локалне самоуправе треба да имају „истинску” аутономију и обављају све послове које нису у супротности са демократском државом (ДС 2001).

Осим програмских становишта, која су по правилу општа и дају најчешће смернице а ређе конкретна решења, за тему овог рада важни су и други документи у којима су нуђена конкретна решења. Један такав документ јесте и страначки Нацрт устава Србије из 2003. године (према: Комшић 2008, 16–23) у коме ДС нуди знатно конкретнија решења вертикалне организације власти.

У овом предлогу Демократска странка се залагала за асиметричну децентрализацију и вишестепени систем власти који би укључивао локалну самоуправу и регионалну аутономију (аутономне покрајине Војводина и КиМ). Предлог је био да у оквиру локалне самоуправе постоје два нивоа и то: општине, градови и град Београд као основни – први ниво локалне самоуправе и области као други ниво. Ове промене не би битно задрале у национални политички систем, будући да би по овом предлогу Скупштина и даље остала једнодома са 250 посланика без системске заступљености АП или области.

Једно време био је актуелан и предлог регионалне децентрализације *ДСС-а* који је ова странка изнела у свом предлогу тј, Нацрту устава 2003. године. У овом предлогу је идеја да се вертикална организација власти састоји од локалне самоуправе (општине, градови, град Београд) и региона тј. регионалне аутономије. Дакле, овде се радило о (симетричној) регионализацији читаве Србије. По овом предлогу региони би били „одозго” дефинисани и било би их шест са центрима у: Београду, Крагујевцу, Нишу, Новом Саду, Ужицу и Приштини. Такође, ове промене би директно тангирале и национални политички системи јер је предлагана и промена избора посланика у скупштини. Од 250 посланика 100 би било бирано у регионима (према: *Komšić 2008, 22*).

Ни један од понуђених модела није реализован у пракси, а убрзо је дошло и до напуштања ових идеја, премда су обе странке наставиле, бар начелно, да заступају идеју о децентрализацији. Треба ипак подсетити, да су ови предлози настали пре проглашења косовске независности па су изношени предлози имали за циљ пре очување и консолидацију државе Србије као друштвено-политичке заједнице, у постојећим границама, него даљу демократизацију и ефикаснију управу (нарочито када је реч о предлогу *ДСС-а*).

Интересантне су и варијације (програмских) ставова *СПС-а*. У Програмској декларацији *СПС-а* са седмог конгреса (2006. година) наводи се да Србија мора да буде уређена на начелима децентрализације и деконцентрације власти али се такође енергично противи свим пројектима који подстичу „процесе аутархије, атомизације, регионализације и федерализације Србије, те заговарају комадање њене територије”. Међутим, у каснијим страначким документима *СПС-а* посвећена је знатно већа пажња питању децентрализације уз идеју увођења двостепенe локалне самоуправе, али и даље противљење идеји регионализације (више: *Stančetić 2012, 221*).

*СРС* остаје доследна својим идејама с краја деведесетих. Илустрације ради могу се навести речи из Програма у 100 тачака: „Централизацијом власти се јача принцип доследне одговорности њених носилаца.” Такође, по цитираном програму *СРС* се залаже за укидање постојећих аутономија а територијалну организацију Србије види као постојање општина као јединог нивоа локалне самоуправе (више: Stančetić 2012, 222).

Три године након формирања Српске напредне странке – *СНС*, 2008. једини документ програмског типа био је само списак „Десет принципа деловања српских напредњака”. Стога је тешко дати подробнију анализу званичних становишта *СНС*-а о овој теми у прве три године постојања ове странке. Једино што се може рећи то је да се баш на десетом месту као принцип наводи равномеран регионални развој и децентрализација који се означавају као услов напретка Србије. Из овог принципа се може извући закључак да по виђењу *СНС*-а равномеран регионални развој не укључује питања регионализације и средњег нивоа управљања већ пре свега интервенцију државе са циљем ублажавања регионалних разлика, док када је реч о децентрализацији, наводи се да она „не значи давање било каквих територијалних аутономија, већ широка права и овлашћења локалним самоуправама” (*СНС* 2008).

У периоду од почетка 2000-тих па до референтне године у овом раду (2012) је индикативна и странка Г17+/УРС. Иако је реч о мањој странци она је дуго учествовала у владама Србије (од 2003. до 2014.) а при томе је свој идентитет и основу програма и деловања засновала да идеји децентрализације и регионализације (формирањем - коалиције Уједињени региони Србије - УРС, 2010). Коалиција је 2013. прерасла у јединствену странку. Међутим, убрзо након тога ова странка постаје ирелевантна (практично и престаје да постоји) након републичких избора за народне посланике 2014. године, када није успела да пређе цензус.

Странка Г17+ формирана је као либерално-конзервативна странка крајем 2002. године. Први значајнији страначки документ био је из 2003. године под називом Нови програм за нову Владу. Ипак у овом документу нема детаљних одредби о децентрализацији и вертикалној организацији власти, већ само општа становишта карактеристична и за већину других странака сличног идеолошког усмерења. Нешто више се говори о аутономији Војводине и наводи се да нови устав треба да учврсти статус ове покрајине, као и то да она треба да буде мотор уласка Србије у ЕУ. Када је реч о локалној самоуправи наводи се нужност ка радикалном заокрету

од развлашћивања локалних самоуправа ка подстицању грађана да у својој средини преузму пуну одговорност за убрзани развој својих градова, развоја и села. Приметно је да за разлику од других странка Г17+ више истиче развојну функцију покрајине и локалне самоуправе (Г17+ 2003, 15). И у Програму из 2004. остаје се на трагу ових становишта, с тим што се дају нешто детаљније одредбе које иду у прилог аутономији Војводине као и када је реч о локалној самоуправи (нпр. предлажу непосредан избор градоначелника). Још увек нема говора о регионализацији у смислу формирања средњег нивоа власти, али се значајна пажња посвећује равномерном регионалном развоју (Г17+ 2004).

Током 2007. и 2008. године у Србији на дневни ред долази изградња институционалног оквира за вођење политике равномерног регионалног развоја која је веома важна и у контексту ЕУ и регионалне политике ЕУ. Реч је о годинама када је тема децентрализације и регионализације постала прилично актуелна (Stančetić 2009). Иако питање институционалног оквира за равномерни регионални развој не мора нужно да задире у административно-територијалну организацију државе, јер су за ову сврху довољни и тзв. статистички региони, ово је ипак био повод да се поведе јавна дебата на ову тему. Тих година је донет и Закон о регионалном развоју Србије (тачније 2009), а чија је припрема била у оквиру активности Министарства економије и регионалног развоја који је као ресор био у надлежности Г17+. Реализујући те активности и увиђајући значај децентрализације и регионализације Србије за укупан развој и демократизацију земље, под вођством Г17+ године 2010. формира се коалиција Уједињени региони Србије (УРС) сачињена од већег броја мањих странака и покрета (углавном локалних и регионалних), али у оквиру које је Г17+, тј. њен кадар остао доминантан актер. Године 2013. су се трансформисали у јединствену политичку странку када је донет и програм УРС.

У програму УРС је наведено да је за јачање целе државе потребна регионализација и политичка децентрализација одговорности, надлежности и моћи те да тај процес треба да се одвија сукцесивно кроз три нивоа: деконцентрација, децентрализација и регионализација. Децентрализација је схваћена као синоним за демократију друштва али и као важна димензија ефикасности власти и праведнијег друштва. Када је реч о регионализацији УРС се експлицитно залагао за три нивоа власти (централни, регионални и локални) при чему је предлагано да Србија има седам региона: 1. Војводина, 2. Београд, 3. Шумадија и Поморавље, 4. Западна Србија,

5. Источна Србија, 6. Јужна Србија и 7. Косово и Метохија. Главне политичке институције би биле: Регионална скупштина и Регионална Влада (коју бира Регионална скупштина). Такође је предлагано и да Народна скупштина добије Веће региона као представничко тело региона на републичком нивоу (УРС 2013, 3–6).

Ипак већ следеће године након доношења овог Програма, на изборима 2014. године УРС не прелази цензус и тада нестаје са политичке сцене Србије.

### **Ставови политичких партија по питању децентрализације и регионализације у другом раздобљу 2012-2021**

Почевши од 2012. године долази до јачања СНС-а и потискивања већине осталих партија са политичке сцене Србије. Овај процес је нарочито видљив од 2014. године када СНС осваја апсолутну већину у Скупштини (што се догађа и 2016. и 2020. године). Осим ове партије, од тада је једино још СПС остајала стабилан актер на сцени са релативно стабилним бирачким телом и бројем освојених гласова на изборима. Стога ће овај, завршни део прегледа бити посвећен ставовима о децентрализацији и регионализацији само ове две странке.

Када је реч о програмским становиштима СПС-а о децентрализацији и регионализацији у овом периоду, могу се констатовати одређене нејасноће или боље речено неконзистентности и недоречености, нарочито по питању регионализације. Око децентрализације (јачање општина и градова) постоје уобичајене углавном уопштене одредбе без детаљнијих предлога. Значајна пажња се посвећује проблему неравномерног регионалног развоја, али исто тако наводи се и прилично рестриктиван и могло би се рећи негативан став према регионализацији: „Залажемо се за децентрализацију власти, али се противимо да се Република Србија раздели на политичке, економске или националне, затворене целине, било да се они називају „региони” или некако другачије – сматрамо да ове унутрашње поделе воде провинцијализацији, цивилизацијском и економском назадовању свих грађана Републике Србије (СПС 2014, 92)”. Ове речи стоје у документу који носи назив Предлог програмске декларације са Девог конгреса ове партије, одржаног 2014. године. Међутим поред овог документа на званичној интернет презентацији СПС-а као званични Програм стоји старији документ из 2010. године. У овом документу има знатно више одредби по питању локалне самоуправе и регионализације, али без конкретних решења. Када је

реч о локалној самоуправи наводе се само принципи којима треба тежити при реформама и они су углавном усклађени са савременим европским вредностима (субсидијаритет, локална самоуправа као најбоља школа демократије, значај грађанске партиципације и сл.). Једина специфичност која се може констатовати јесте да се СПС у овом програму залаже за политипску локалну самоуправу (СПС 2010, 16).

Занимљиво, читаво једно поглавље посвећено је регионализацији, међутим „игра“ експлицитног и имплицитног у овом документу је таква да се не може једнозначно одредити становиште СПС-а по овом питању. Са једне стране наводи се прихватање регионализације која се темељи на потребама смањивања регионалних неједнакости, на подизању ефикасности и квалитета у пружању јавних услуга. Такође се наводи и значај идеје регионализације у контексту ЕУ али и међународних докумената као што су Европска повеља о локалној самоуправи и Европска повеља о регионалној демократији. Осим предности регионализације, наводе се и ризици као што су: „опасност од десуверенизације усложњавања управљања, раст бирократије, локализам, сегрегације, као и сепаратизми разних врста” (СПС, 2010, 17).

На крају остаје нејасно да ли се СПС залаже за регионализацију у смислу успостављања средњег нивоа власти (на шта би прејудиирало помињање европских повеља о локалној самоуправи и регионалној демократији) или пак говори о регионализацији као једној од јавних политика централне власти са циљем ублажавања регионалних разлика тј. равномернијег регионалног развоја.<sup>5</sup>

Конечно када је реч о *Српској напредној странци*, једини Програм који ова странка има (и имала) јесте Бела књига – Програмом до промена из 2011. године. Шесто поглавље овог документа носи назив: *Целовита и децентрализована Србија*. Међутим, реч је о врло штурим одредбама. Када је реч о децентрализацији помиње се само једна тачка: „децентрализација власти кроз јачање локалних самоуправа и враћање изворних надлежности општинама” (СНС 2011, 46). Такође у истом поглављу се говори о равномерном развоју свих крајева уз јасне назнаке да ће се равномерност остваривати централном интервенцијом. Дакле, нема помена идеје регионализације као ни ставова о средњем нивоу власти, па чак ни

<sup>5</sup> Стиче се утисак да је СПС био ближи идеји регионализације у смислу средњег нивоа управљања у документу из 2010. У том време СПС сарађује са ДС-ом и осталим странака које су формирале владу а које су биле и најгласнији заговорници европских интеграција Србије. У новом контексту тј. контексту сарадње са СНС-ом, изгледа је СПС заузео конзервативније становиште по овом питању.



о реформи система локалне самоуправе.

Када се сагледају становишта ове две странке на крају посматраног раздобља (2020/21), али и теме на које су ове странке фокусиране и које истичу у први план, у своме деловању, може се констатовати да теме/идеје децентрализације, регионализације и генерално реформе јавног локалног управљања нису у фокусу ових партија. Стога можемо очекивати да се систем који се није мењао задњих 30 година, неће мењати ни у догледној будућности.

## ДОМЕТИ У ПРАКСИ

Изнета страначка гледишта у току протеклих деценија су нимало или минимално реализована. О томе сведочи непромењена вертикална организација власти као и одсуство промена по питању територијално-административне организације државе. Наравно, било је инкременталних промена у систему локалне самоуправе, попут измена у начину финансирања, подстицања општина на сарадњу и сл. Међутим, то су текуће промене које се односе на одржавање и побољшавање функционалности система али не и његову промену – реформу.

*Када је реч о првом раздобљу 1990-2000.* године не само да није било искорака у правцу модернизације и децентрализације јавног управљања, већ су уочљиве тенденције супротне у односу на европске демократске стандарде (спутавање аутономије локалне самоуправе и централизација). Државна и јавна управа као и питање реформе били су потпуно маргинализовани у укупној политици тог доба. У том периоду доношени су закони о локалној самоуправи (1991. и 1999.), мада ни један од њих није грађанима гарантовао право на локалну самоуправу а постоје и анализе које указују да је тадашњи законодавац општину перципирао пре као деконцентрисану државну власт (Stančetić, 2012, 183–184).

Период 1990-2000 карактеришу изражене политичке тензије, оштра борба партија на власти и у опозицији и ниска политичка култура. У таквим околностима централна власт уместо да буде партнер локалним често је бивала противник (уколико је локалну власт држала партија која је опозициона на републичком нивоу), показујући грађанима локалне самоуправе да су гласали за „погрешну” страну. Интервенције централне власти је омогућавао *Закон о локалној самоуправи из 1991.* године, нарочито чланови 203-213. Он је омогућавао да Влада Србије контролише процес рада и одлучивања општине али и могућност да укине акт локалне власти



ако процени да је нецелисходан. И не само то, члан 213 поменутог закона је омогућавао Влади да без образложења распусти скупштину општине и образује општински одбор који управља општином до наредних избора.

Врхунац контроле и ограничавање слободе рада локалних самоуправа дошао је 1995. године са доношењем *Закона о средствима у својини републике Србије*. Овим законом се колоквијално речено одузела имовина локалним самоуправама, иако у формално-правном аспекту то није био случај. Наиме, овим Законом је успостављен централизован систем управљања имовином коју користе општине и градови а република је одређена као једини својински титулар. У пракси је то значило да општине и градови не могу слободно да управљају својом имовином већ за сваку трансакцију (нпр. прибављање, отуђење, давање у закуп итд.) морају да траже сагласност централне власти (тачније Републичке дирекције за имовину Републике Србије). На многе сагласности општине и градови су чекали и годинама што јасно указује на то колико је заиста био (мали) степен њихове аутономије. Осим тога ова ситуација је и те како утицала на успоравање развоја и многе губитке. Куриозитет је да је овај Закон остао на снази још читаву деценију након петооктобарских промена 2000. године, тачније све до 2011. године када је усвојен знатно прогресивнији Закон о јавној својини.

Дакле у овом десетогодишњем периоду не само да није било реформских процеса у правцу модернизације јавног управљања која укључује и децентрализацију (јачање општина) и потенцијално увођење средњег нивоа управљања, него је долазило до супротних процеса – спутавање рада локалних самоуправа и централизације.

*У периоду након 2000. године*, долази до постепених помака у овој области. Најпре, бар када је реч о декларативним циљевима и приоритетима, модернизација државе постаје актуелна тема. Агенција за реформу државне управе формирана је 2001. године (мада је укинута 2004), а већ 2002. нови Закон о локалној самоуправи који се може сматрати реформским будући да је доносио већа права општина и градова и нека нова решења: већи број надлежности, директно биран градоначелник, градски менаџер, грађански бранилац (омбудсман) и сл. Овај Закон из 2002. се може оценити као реформски јер је тежио не само правном уређивању локалних власти већ децентрализацији као организационом принципу а политички мотив је био тежња за усклађивањем са Европском повељом о локалној самоуправи. Допринос овом процесу је имао и Закон о финансирању локалне самоуправе из 2006. године. Међутим,

већ 2007. године донет је нови Закон о локалној самоуправи који је оцењен као корак уназад (нпр. враћа избор градоначелника у скупштину, укида могућност ангажовања градског менаџера а отвара могућност ангажмана стручњака по различитим областима).

Након, периода „затишја“ од 2009. у јавности се поново активира тема децентрализације и регионализације. Долази до интензивирања захтева локалних заједница за децентрализацијом и регионализацијом. Уз то, европске интеграције (а услов за то је ефикасна јавна и локална самоуправа), неконсолидован статус Војводине, те потреба за усвајањем Закона о регионалном развоју, учинили су да ова тема постане поново актуелна.<sup>6</sup> Ипак, што се тиче формално реализованог посла, дошло је до промена само у области регионалног развоја, јер је усвајањем Закона, уведена статистичка регионализација Србије и дефинисане су институције на регионалном и државном нивоу које треба да буду главни актери политике регионалног развоја. Ипак, стиче се утисак да су касније власти (под вођством СНС) скрајнуле ове институције (нарочито регионалне) а и Национална агенција за регионални развој је временом преименована у Развојну агенцију Србије. Укратко, све што је имало прерогативе регионалног је потиснуто иако власт званично и даље води политику регионалног развоја али углавном централистички и државном интервенцијом.

За ову тему треба још поменути и Стратегију реформе јавне управе. Она је усвојена још 2004. када је имала назив Стратегија реформе државне управе. Треба рећи да је ова стратегија наставила своју егзистенцију и након смене власти (тј. доласка СНС-а на власт) о чему сведочи и редовно усвајање трогодишњих акционих планова (2015–2017, 2018–2020). Међутим, анализа овог документа недвосмислено указује да је реч о инкременталним променама и унапређењем постојећег система локалне самоуправе а без значајнијих промена које би значиле измене система вертикалне организације власти и територијалне организације. Такође у овој стратегији нема помена о регионализацији и евентуалном увођењу средњег нивоа власти (самоуправе). У њему се ни на једном месту не помиње реч регионализација док реч регион фигурира само у контексту равномерног развоја.

Све у свему, промене посматраног система вертикалне организације власти су минималне, практично их није ни било о чему сведочи непромењена 30-годишња територијално-административна

---

<sup>6</sup> О актуелности ове теме у назначеном периоду може да посведочи и њена учесталост у домаћим медијима (више у: Stančetić 2009).

организација. Било је само мањих текућих промена на унапређењу постојећег система.

## ЗАКЉУЧАК

На основу свега реченог, може се закључити да у Србији у протеклих 30 година није дошло да покретања јавне дебате о значају децентрализације и регионализације у контексту интензивнијег развоја и демократизације друштва, а *која би резултирала променама у пракси*. Не може се порећи да су неке политичке партије имале идеје које су ишле у том правцу, али је дискутабилно колико су у тим процесима заиста виделе мотор развоја и демократизације а колико су оне биле последица притиска горућих проблема или потребе да се буде „у тренду” са европским вредностима. Не треба сметнути са ума да се током 2000-тих година Србија суочавала (и суочава) са проблемом статуса КиМ те да су та искуства свакако оптеретила и пореметила отворену дебату о децентрализацији и потенцијалној регионализацији Србије у циљу ефикаснијег и демократичнијег система.

Такође, оцењујемо да те идеје нису реализоване у пракси те да је предмет овог рада (вертикална организација власти) остао непромењен за све три деценије од кад постоји вишепартизан и од кад је (барем декларативно) напуштена социјалистичка идеологија и систем. Детаљније објашњавање разлога оваквог развоја догађаја превазишло би оквире овог рада, али би се оно могло свести на неколико генералних: 1. негативна искуства са распадом СФРЈ и проблеми око КиМ, 2. објективно компликоване процедуре промена у овом пољу (за многе од њих је потребна промена Устава), 3. политичке калкулације и свесно избегавање реформи (и поред декларативног залагања за њих) јер оне углавном подразумевају дељење моћи на шта партије често нису истински спремне.

На основу анализе становишта, приоритета и политике коју воде релевантне странке на крају посматраног периода 1990-2021, остаје закључак да значајнијих промена система вертикалне организације власти у Србији у скорој будућности неће бити.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Демократска странка [ДС]. 2001. Програм. Београд: ДС.
- Закон о локалној самоуправи. 1991.
- Закон о средствима у својини републике Србије, „Службени гласник”, бр. 53/95.
- Социјалистичка партија Србије [СПС] – Девети конгрес. 2014. Предлог програмске декларације - Визија Србије 2020. Београд: СПС.
- Социјалистичка партија Србије [СПС]. 1990. Програм. Београд: СПС.
- Социјалистичка партија Србије [СПС]. 1992. Програм. Београд: СПС.
- Социјалистичка партија Србије [СПС]. 2010. Програм. Београд: СПС.
- Српска напредна Странка [СНС]. 2008. Десет принципа деловања српских напредњака, Београд: СНС.
- Српска напредна Странка [СНС]. 2011. Бела књига – Програмом до промена, Београд: СНС.
- Српска радикална странка [СРС]. 1991. Програм. Београд: СРС.
- Српска радикална странка [СРС]. 1994. Програм. Београд: СРС.
- Српска радикална странка [СРС]. 1996. Програм. Београд: СРС.
- Уједињени региони Србије [УРС]. 2013. Политички програм – програм за српску грађанску државу, Београд: УРС.
- Устав Републике Србије 1990.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник”, бр. 98/06.
- Устав Социјалистичке Републике Србије, „Службени лист СФРЈ”, 1974.
- Blair, Tony. 2001. “The full text of Tony Blair’s speech to the Welsh assembly.” *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2001/oct/30/september11.usa3>. Приступљено: 12.07.2021.
- Ђорђевић, Snežana. 2021. *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*. Београд: FPN i Čigoja štampa.
- G17+. 2003. Novi program za novu Vladu, Београд: G17+.
- G17+. 2004. Program, Београд: G17+.

Hooghe, Liesbet, Gary Marks. 2009. "Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government?" *The Annual Review of Political Science*. Vol 12: 225–241. doi: 10.1146/annurev.polisci.12.041107.102315.

Keating, Michael, John Loughlin, Kris Deschouwer. 2003. *Culture, Institutions and economic Development: A study of Eight European Regions*, Edwar Elgar Publishing Ltd.

Komšić, Jovan. 2008. „Decentralizacija i regionalizacija u programima relevantnih političkih partija Srbije“ u: *Decentralizacija u kontekstu novog ustava Srbije i EU*, ur. Aleksandar Popov, Novi Sad: Centar za regionalizam.

Local Government Denmark, Danish Regions, and the Ministry of the Interior and Social Affairs. 2009. *Status for the Implementation of the Local Government Reform – 2009*, København: Local Government Denmark.

Osborne, David, Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government – How to enterpreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin group.

Stančetić, Veran. 2009. „Uloga i značaj medija u regionalizaciji Srbije“ u: *Šumadija – putokaz za regionalizaciju i decentralizaciju Srbije*, ur. Slobodan Nešković, Kragujevac: Cesna B i Grad Kragujevac.

Stančetić, Veran. 2012. *Reforma upravljanja u savremenoj državi – razvojni i demokratski potencijali decentralizovane države*. Beograd: Službeni glasnik.

Stančetić, Veran. 2015. *Reforma javne uprave – ka novoj javnoj upravi*. Beograd: FPN i Čigoja štampa.

Šeparović, Inge Perko. 2006. *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.

**Veran Stančetić\****Faculty of Political Sciences, University of Belgrade*

---

## **PARTIES' ATTITUDES ON VERTICAL GOVERNMENT ORGANIZATION IN SERBIA AS A FACTOR OF EFFICIENT GOVERNANCE**

---

### **Resume**

---

*The subject of this paper are the attitudes and program commitments (offered solutions) of relevant political parties in Serbia on the vertical organization of governance in the period from 1990 to 2020. The vertical organization of governance, in this paper, means the status, role and competencies of municipalities and cities, issues related to autonomous provinces and the possible introduction of the middle level of government (throughout Serbia), as well as relations between central and other – local levels of government. Relevant parties are those that participated in the work of the Parliament and that have had a more permanent presence and influence on the political scene of Serbia, with a special focus on the parties that were formative in the establishing of the government.*

*At the very beginning, the paper explains the importance of vertical organization of governance for the functionality of the state, after which it tackles the phenomenon of the governance crisis which caused waves of state reforms around the world in the second half of the 20th century. The causes of the governance crisis and the reform arrangements undertaken are explained. Reforms in the United Kingdom, New Zealand and the United States are briefly presented. After that, a somewhat more detailed overview of the reforms in European countries is given, considering that the main basis of the reforms in them was decentralization (strengthening of municipalities*

---

\* E-mail address: veran.stancetic@fpn.bg.ac.rs.

*and cities) and regionalization. The importance of the local and regional level of governance for the European Union was explained, both for its functionality and for the promotion of democracy.*

*Contrary to these processes – governance transformation in many European countries, in Serbia, the vertical organization of governance, as well as the territorial-administrative organization remained unchanged for a period of 30 years. Therefore, a key question was asked – what is the cause of this course of events and how did the political parties in Serbia view the processes of strengthening local and regional authorities?*

*The review of political parties and their views on this issue is divided into two main periods for analytical reasons.*

*The first period is 1990-2000, which is characterized by extremely turbulent political life (the disintegration of the SFRY, civil war, sanctions, the war in Kosovo and Metohija, NATO bombing in 1999, sharp conflicts between the ruling and opposition parties). Among the parties, the Socialist Party of Serbia dominates as the headquarters of all governments in this period. Therefore, the views and interests of this party on the issue of strengthening municipalities and the possible introduction of the region as a middle level of governance are presented. The other big party that was an opponent during the observed period, but in the end also an associate of the ruling Socialist Party, is the Serbian Radical Party, which advocated a unitary and centralized state.*

*The second period 2001-2020 begins after the October 5 revolution when the Socialist Party is removed from power. The two major parties at the beginning of the observed period were the Democratic Party and the Democratic Party of Serbia. Therefore, their programmatic views and the proposals they offered are presented in more detail. In addition to these two parties, the views of other major parties in this period are also presented: the Socialist Party of Serbia, the Serbian Radical Party, G17 + (United Regions of Serbia – this party is much smaller but important for the topic of this article) and the Serbian Progressive Party. Due to the need for better systematization, this period 2001-2020 is*



*divided into two smaller subperiods. One is from 2001-2012 and is characterized by the relative power balance of the parties and the uncertainty of the elections, and the other is the period 2012-2020, when the Serbian Progressive Party completely dominates and suppresses almost all opposition parties.*

*In the final part of the article, the practical achievements in the field of decentralization and vertical organization of governance are analyzed. It was stated that in the first period 1990-2000, not only was there no improvement, but there were opposite tendencies (in relation to Europe): centralization and restriction of the freedom of local self-governments. After 2000, there was a shift in this area, but the author's assessment is that these shifts are only incremental, i.e. ongoing changes in system maintenance. The final conclusion is that there has been no reform in the area of vertical organization of governance, as evidenced by the same structure remaining relevant for the last 30 years. This means that a great opportunity for democratization and building a more efficient system of governance has been missed.*

**Keywords:** *state reform, decentralization, regionalization, political parties, party programs, democratization, governance*

---

Бојан Кларчар\*

Центар за слободне изборе и демократију, Београд

---

## ТРИДЕСЕТ ГОДИНА ПОЛИТИЧКОГ ОГЛАШАВАЊА НА ТЕЛЕВИЗИЈИ: ОД СКРОМНИХ ПОЧЕТАКА ДО ХИПЕРПРОДУКЦИЈЕ

---

Сажетак

---

*Политичко оглашавање на телевизији је централни део модерних изборних кампања. Оно има улогу да убеди бираче, али је важно и код информисања бирача о темама које нису занимљиве за медије. Србија је за 30 година прешла кратак и динамичан пут, од скромних почетака и базичних постулата у раду до хиперпродукције спотова, великих улагања и диверсификације у коришћењу истраживања јавног мњења. Аутор анализира 30 година вишестраначја на нивоу промена које су се десиле на парламентарним изборима у: продукцији ТВ спотова, коришћењу истраживања и ангажману страних политичких саветника. У том контексту, аутор анализира брзину и слојевитост промена које се дешавају у политичком оглашавању, истичући као кључни закључак велику разлику између деведесетих година и нормализације у политичкој комуникацији која је уследила после 2000. године. Та нормализација је довела и до промена у разумевању значаја који може да има политичко оглашавање у изборној одлуци што је довело до већих инвестиција, подизања нивоа продукције и развоја тржишта предизборних истраживања. Аутор је, сем анализе секундарних истраживања, користио и сопствену анализу садржаја свих различитих ТВ спотова од 1990. године.*

---

\* Имејл-адреса: bojan.klacar@cesid.rs.

*Аутор закључује да је период 1990-2000. био период базично урађених спотова, често с креативним порукама, али без сегментације циљних група и без јасног оквира порука. Друге две деценије вишестранацја означавају квалитативан искорак из једне рудиментарне и неуређене области ка високо професионализујућој и комерцијалној парадигми. Саветници су донели глобално искуство и знање које остаје у Србији кроз профилисање локалних експерата док истраживања јавног мњења морају да одговоре високим стандардима у погледу њихове реализације и анализе добијених података.*

**Кључне речи:** *политичко оглашавање, изборна кампања, политичке странке, спот, истраживања јавног мњења, политички саветници*

Србија је прве вишестраначке изборе 1990. године дочекала изван кључних токова у политичком маркетингу због природе социјалистичког режима у бившој Југославији који је укинуо слободне и поштене изборе и политички плурализам. Изостанак демократске транзиције по угледу на друге државе бившег социјалистичког блока, четворогодишњи рат и недемократски режим који је увела Социјалистичка партија Србије (СПС) је контекст који се мора узети у обзир у анализи читаве политичке комуникације у првим годинама вишестраначја. На другој страни, политички маркетинг је динамична дисциплина која се убрзано мењала од својих почетака, доминантно повезаних с радијом и штампом. На крају 20. века, драматичне промене у медијима (ИТ и технолошке промене, сателитска телевизија, дерегулација и оснаживање комерцијалних медија, долазак нових медија и друштвених мрежа), политичким странкама (професионализација, смањивање утицаја чланства) и политичком маркетингу (пораст утицаја политичких саветника, значај политичког оглашавања) су трајно промениле однос између политичара и бирача. Бламлер (*Blumler*) и Кавана (*Kavanagh*) већ на размеђу два века пишу о „нарастајућој” или „надолазећој” трећој фази у политичкој комуникацији док је Србија таворила и прескочила претходне две фазе које је карактерисала „златна ера политичких странака” и „промоција телевизије као најутицајнијег медија политичке комуникације” од шездесетих година 20. века (*Blumler and Kavanagh 1999, 209-230*). У моменту када се организују први избори у Србији, политичко оглашавање је већ прешло огроман пут

и Србија је за светским трендовима каснила светлосним годинама. Већ 1952. је Америка имала кампању с политичким оглашавањем у центру пажње - кампања између Ајзенхауера (*Eisenhower*) и Стивенсона (*Stevenson*) у којој је овај први одлично искористио политичко оглашавање - потом се с Кенедијем (*Kennedy*) ушло у еру „телевизичних” политичара-селебритија (*celebrity*), а ТВ дебате постају неизоставан део изборне кампање од 1960. године и чувених дебата између Кенедија и Никсона (*Nixon*). Истовремено, расту трошкови финансирања кампања, политички саветници се естаблирају као важни стубови у свим изборним штабовима а јавност се у осамдесетим годинама први пут упознаје и с концептом „спин доктора” (*spin doctor*). Поређења ради, прва дебата у Србији се организује 1997. године и притом је била далеко од демократских стандарда (за модерну дебату се чекало до 2012. године и дебате „Реч на реч” у организацији РТС и ЦеСИД-а), трошкови финансирања расту тек од средине 2000-их година када у озбиљнијој мери долазе и страни саветници.

Тврдња овог рада је да су кашњење у односу на светске трендове, хронични демократски дефицит и специфичности локалног контекста (СПС као наследник имовине Савеза комуниста, дискриминаторни државни медији, слаба и расцепкана опозиција) довели до занемаривања политичког маркетинга, а посебно политичког оглашавања на телевизији у првој деценији вишестраначја, неразумевања његове улоге и значаја који има и слабе и непрофесионалне продукције ТВ спотова. Промене које су дошле 2000. године и смена Милошевићевог режима су довеле до нормализације у читавој политичкој комуникацији и тај демократски подстицај је директно условио и промену у односу према политичком оглашавању. Политичке странке, а посебно од 2003. године, другачије разумеју улогу коју има политички маркетинг, подижу инвестиције и продукцију у политичком оглашавању на телевизији, користе истраживања јавног мњења и фокус групе као и бројне нове алате. Нормализација је, дакле, „довела” политички маркетинг у Србију, али су промене изостале (или касиле) у реформи медијске политике, финансирања кампања и изборног законодавства. Недоречена регулатива и слаб институционални дизајн у комбинацији с хиперпродукцијом политичког оглашавања на телевизији карактеришу друге две деценије српског вишестраначја.

У првом делу рада се указује на промене и трендове у политичком оглашавању на телевизији и управљању изборним кампањама. У другом делу се говори о политичком оглашавању на

телевизији као централном делу политичког маркетинга, да би се у трећем и четвртм делу дао осврт на улогу коју имају истраживања јавног мњења и политички саветници као неизоставни чиниоци повећане продукције у политичком оглашавању на телевизији.

## **ПРОМЕНЕ КАО ЗАШТИТНИ ЗНАК ПОЛИТИЧКОГ ОГЛАШАВАЊА**

Политичко оглашавање је „било која контролисана порука, која се комуницира кроз било који канал комуникације, дизајнирана да промовише политичке интересе појединаца, странака, интересних скупина, владе или других организација” (Lee Kaid and Holtz-Wacha 2006, 4). У овом раду ће се под политичким оглашавањем подразумевати било која порука којом се комуницира путем телевизије и у форми спота, дизајнирана од стране политичке странке и на начин да промовише њихове интересе. Телевизија је одабрана из једног доминантног разлога а то је висока конзумација и утицај који континуирано има. Примера ради, просечно дневно задржавање уз телевизију у периоду 2003-2020 (период за који постоје егзактни подаци) за популацију 4+ (старију од четири године) никада није било мање од четири сата и 30 минута а од 2009. никада није било мање од пет сати (Kardović 2021).

Од државе до државе су различита правила у вези с политичким оглашавањем (неке земље га и забрањују) и тешко је доћи до заједничких одлика, сем што се јасно види да телевизија подлеже снажнијој регулацији у односу на друге медије. Каква је регулатива у појединој земљи зависи од бројних фактора: локалног контекста и политичке културе, традиције, медијског система и изборних правила. Србија је од првих избора дозволила политичко оглашавање, иако је оно све време лимитирано у форматима, чиме је преузела регулаторни образац држава из бившег Источног блока. Промене изборног система нису мењале однос законодаваца према политичком оглашавању.

Табела 1. Регулација политичког оглашавања у региону

Држава	Политичко оглашавање	Бесплатно време
Албанија	Дозвољено (ограничено укупно време током кампање)	Дозвољено
Босна и Херцеговина	Дозвољено	Дозвољено и јавним сервисима и комерцијалним медијима
Северна Македонија	Дозвољено (ограничени минути за власт, опозицију и непарламентарне странке) на комерцијалним медијима. Забрањено на јавном сервису.	Дозвољено
Црна Гора	Дозвољено	Дозвољено
Србија	Дозвољено	Дозвољено

Извор: Glavaš 2017, 21–27.

Промоција телевизије као најутицајнијег медија у политичкој комуникацији утицала је и на промоцију политичког оглашавања као „мејнстрима модерне изборне политике” (McNaire 2011, 85). Као почетну годину за ТВ оглашавање, стручна јавност обично узима америчку председничку кампању 1952. у којој је Двајт Ајзенхауер (*Dwight D. Eisenhower*) промовисао два серијала спотова који су носили снажне имиџ поруке попут „Ја волим Ајка” (*I like Ike*)<sup>1</sup> или јасне политике у спотовима „Ајзенхауерови одговори Америци” (*Eisenhower Answers America*). Ти спотови су показали колико добро упаковани и фокусирани спотови допринесе читавој кампањи чак и код оних кандидата који су у том моменту већ имали доста других квалитета (Ајзенхауер је уживао велику популарност, позитиван имиџ, славу из 2. светског рата).

Неколико је ствари које су константа у вези с политичким оглашавањем: 1) утицај, 2) ефикасност, 3) непосредност, 4) фокусираност и концизност, 5) персонализација и подстицање блискости, 6) високи трошкови, али и важност 6) сцијентификације

<sup>1</sup> „Ајк” је био препознатљив надимак Двајта Ајзенхауера који је исказивао његову блискост и топлину са америчким грађанима, а који је у кампањи 1952. вешто искоришћен у политичком оглашавању.

где политички саветници и експерти доносе кључне одлуке и 7) таргетирања циљних група, уз коришћење истраживања јавног мњења. Карактеристике политичког оглашавања су и његова убеђивачка (ради се о порукама које нису новинарски посредоване) и информативна функција јер „шире информације о кандидатима и програмима о којима новинари ређе извештавају” (McNaire 2011, 88).

Од прве велике кампање 1952. до данас, промене обележавају политичко оглашавање. Оне су највидљивије у израженом професионализму, озбиљности, квалитету продукције, комуницирању с бирачима и прилагођавању измењеним медијским навикама, животним и потрошачким стиловима. Оглашавање је прешло дуг пут од обраћања бирачима рођеним пре 2. светског рата, преко бејби бумера (*Baby boomers*), генерације икс (*Gen X*) и миленијаласа (*Millennials*) до генерације „зед” (*Gen Z*) која се упознала са интернетом пре него је кренула у основну школу. Променили су се и приступи истраживању политичког оглашавања: утицај негативних порука из политичких спотова - још од кампање Берија Голдводтера (*Barry Goldwater*) 1964. и чувеног спота „Бела рада” (*Daisy*)<sup>2</sup> - на политику и политички процес (Garramone et.al. 1990, 299–311) или на излазност (Ansolabehere et.al. 1994, 829–838), преко различитих студија случаја и/или компаративних приступа (Lee Kaid and Holtz-Vacha 2006, 445–457) до односа који теме у огласима имају с темама које су блиске кандидату и колико су исте синхронизоване с читавим медијским контекстом (Ansolabehere and Iyengar 1994, 335). С појавом теорије оквира (*Framing Theory*) приступи су диверсификовани и у правцу истраживања како оквири у огласним порукама могу да утичу на знање бирача, перцепцију кандидата или изборног учесника и ефекте на бирачеве преференције (Клачар 2020).

За потребе овог рада, аутор ће анализирати настанак, еволуцију и промене у политичком оглашавању од првих избора 1990. до последње „пандемијске” кампање у јуну 2020. године, из угла професионализације вођства, комерцијализације кампања и сцијентификације (политички саветници и истраживања јавног мњења).

---

2 Реч је о контроверзном споту, емитованом само једном, у коме је Џонсон и његов тим искористио Голдводтерову склоност ка милитаризацији како би направио спот у коме на застрашујући начин (с централном улогом трогодишње девојчице) приказује шта би могло да се деси у случају коришћења нуклеарног наоружања. Иако сам Голдводтер није поменут, јасно је било на кога се односи спот и на који начин је он приказан.



## МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТУП

Будући да су у фокусу рада политичке странке, методолошки приступ ће обухватити само парламентарне изборе. Најпре ће се указати на број спотова који је припремљен и емитован од 1990. године, како би се на базичном плану виделе разлике између почетака вишестраначја и познијих фаза а потом се кроз квантитативно-квалитативну анализу садржаја анализирају све промене у политичком оглашавању на телевизији.

У анализи садржаја ће се анализирати кључни спотови (не сви који су емитовани)<sup>3</sup> а сам узорак је обухватио све релевантне странке. Релевантност је укључила изборни резултат, али и однос странака према политичком оглашавању па су у анализу укључене и странке које нису имале добре изборне резултате, али су имале динамичне и озбиљне кампање, с великим инвестицијама.<sup>4</sup> Анализирани су сви изборни циклуси од 1990. године (укупно 12, с тим што за први циклус није могуће доћи до малобројних спотова који су емитовани) и следеће странке: СПС, СРС, ДС, ДСС, ДЕПОС, СПО, ГСС, ЈУЛ, НД (Либерали Србије), ДОС, СНС, Г17+, СДС, ЛДП и СПАС. Методолошки, анализа је обухватила следеће категорије: 1) фокус спота, 2) циљ и стратегија у негативном оглашавању (ако је било), 3) дужина, 4) формат, 5) продукцијски стил спота као и 6) коришћене стратегије.

## ПОЛИТИЧКО ОГЛАШАВАЊЕ У СРБИЈИ: ОД СПОНТАНОСТИ ДО СТРАТЕШКОГ ПРИСТУПА

Важан индикатор у области политичког оглашавања је продукција спотова по изборном циклусу. Тако аутори који су се дуго бавили овом облашћу наводе да се број различитих спотова у прве четири кампање (током деведесетих година) кретао од неколико спотова за прве изборе до 150 спотова 1992. године (уз 30, односно 45 спотова за изборе 1993. односно 1997. године) да би после 2003. растао и био континуирано висок с кулминацијом од 209 спотова 2016. године (Slavujević, том 2, 2017, 141–208). Ако узмемо у обзир просеке, то значи да је у четири кампање током деведесетих година емитовано у просеку 58 различитих спотова, у периоду 2000-2010.

---

3 Анализирани су различити спотови које је нека политичка странка припремила и емитовала током кампање.

4 Тако је узорак обухватио ЈУЛ, ГСС и Нову демократију (касније Либерали Србије), без обзира што не припадају кругу политичких странака с добрим изборним резултатима.

око 93 различита спота, а после 2010. у четири кампање око 115 различитих спотова. Ови подаци указују на континуиран пораст продукције без обзира на чињеницу да за читав овај период не постоји прецизна и архивирана евиденција спотова.<sup>5</sup> Међутим, и сам податак да за период од 1990. до 2000. није било ни систематичне архиве ни мониторинга политичког оглашавања говори о ниском степену развоја читаве медијске индустрије.

Како би се боље разумео контекст, указује се на општи оквир политичког оглашавања у Србији. Иако став лаичке јавности подупире тезу да су кампање у Србији негативне, увид у 623 различита спота од 1990. показује да су кампање доминантно позитивне: 91% различитих спотова који су анализирани за фокус имали су позитивно представљање лидера/политичке странке а сваки једанаести се бавио конкуренцијом, у негативној конотацији. Негативне кампање су биле чешће у првој и последњој деценији вишестраначја и доминантно су генерисане у 1992. (ДЕПОС-ова кампања) и 2012. години (међусобно оптужујуће кампање ДС и СНС). ДС је имао снажну бојкот кампању 1997. године, док је бојкот кампања из 2020. године била страначки непотписана иако јасно линкована за блок „бојкот странака”.

Графикон 1. Фокус спота (у %)

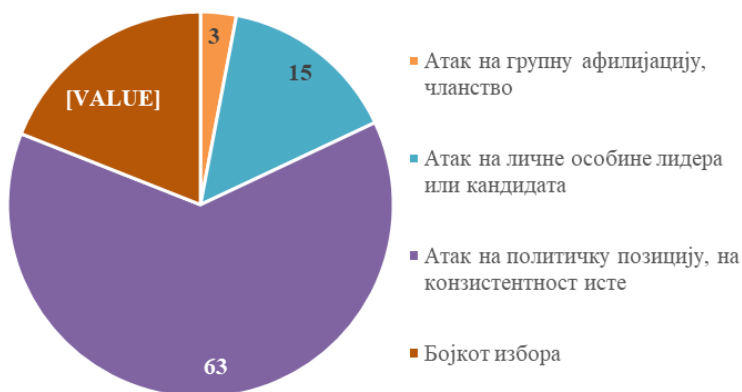


Извор: Обрада аутора.

<sup>5</sup> Изнети подаци су базирани на студијама Зорана Славујевића (са изузетком 2020. године за коју је аутор овога рада урадио процену). Тек после 2000. године, с почетком рада компаније Нилсен (*Nielsen*) постоји евиденција и мониторинг свих спотова па и политичких, али се ту ради о медијском бизнису и ти подаци најчешће нису јавно доступни.

Када је реч о циљевима у негативном оглашавању, већински преовлађују стратегије које су ишле на политичку позицију или конзистентност исте (63%). Потом су следили различити бојкот спотови, па напад на личне особине лидера или кандидата. У погледу стратегија, углавном су коришћене две: прозивање и негативне асоцијације.

Графикон 2. Циљеви у негативном оглашавању (у %)



Извор: Обрада аутора.

Формат у политичком оглашавању јасно указује на промене које су се десиле јер базично занатски урађени спотови из деведесетих година, махом сведени на слајдове са сликама (или на „плакате које говоре“) постају све ређи после 2000. године. Тако је у четири кампање од 1990. до 1997. године у просеку било око 13 (или мало више) „плаката који говоре“. Овај формат (са истим или сличним концептом) не постоји после 2000. године већ се модификује у комбиновани жанр (комбинација слајдова, слика и порука), који јесте занатски и на нивоу формата сиромашнији, али је таквих спотова после 2000. у просеку било тек неколико. Сем „плаката који говоре“, деведесете године у погледу формата обележавају пионирске и често негледљиве анимације и видео клипови. Подизање квалитета после 2000. доводи до експанзије квалитетнијих и комплекснијих спотова, па се уочавају занатски и концепцијски добри „спотови-сведочења“ (у просеку око 19 по кампањи) или спотови с документаристичким стилем (у просеку око 11 по кампањи), који траже пуно знања и квалитетног материјала.

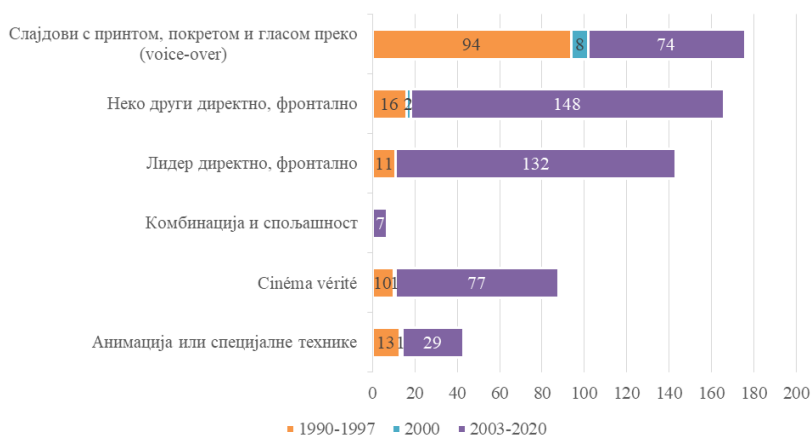
Графикон 3. Формат у политичком оглашавању (апсолутни бројеви)



Извор: Обрада аутора.

Продукцијски стил спота је важан индикатор на основу кога могу да се прате промене у политичком оглашавању. Промене су највидљивије у три различита стила: слајдови с принтом, покретом и „гласом преко”, „синема верите” спотови (*cinéma vérité*) и анимације односно специјалне технике. Слајдови с принтом, покретом и „гласом преко” је продукцијски мање захтевна врста спотова и овај стил је убедљиво доминантан у деведесетим годинама. У просеку је слајдова с принтом, покретом и „гласом преко” било око 23 по кампањи до 2000. године наспрам око 11 оваквих спотова после 2003. године. После 2000. се види већа продукцијска разноврсност и снажнији удео продукцијски сложенијих спотова и најбољи примери су „синема верите” спотови (*cinéma vérité*) и анимације односно специјалне технике. Тако је „синема верите” спотова после 2000. било око 11 по кампањи, што је исти број као укупан број ових спотова током четири кампање од 1990. до 1997. године. Иако се развој технологија убрзава, раст анимација или специјалних техника у спотовима, иако видљив, није толико изражен и то је очито процена изборних штабова а не питање ресурса или (не)разумевања њиховог значаја.

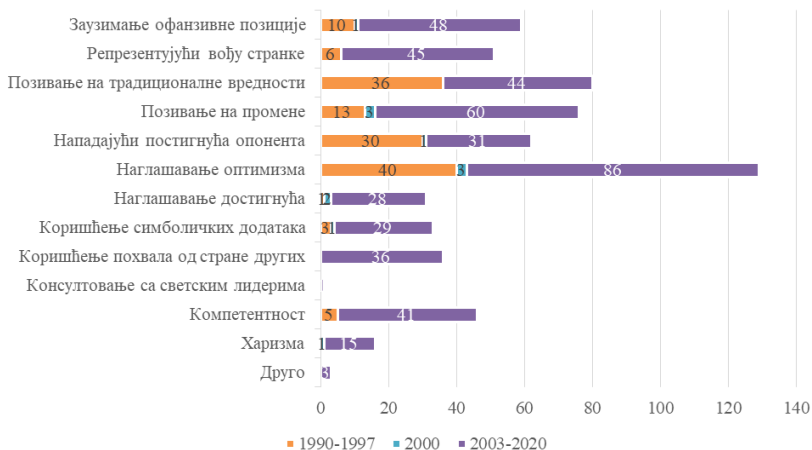
Графикон 4. Продукцијски стил у политичком оглашавању (апсолутни бројеви)



Извор: Обрада аутора.

На крају, коришћене стратегије показују већу разноврсност после 2000. године и равномернију заступљеност различитих стратегија што посредно сведочи о већим ресурсима који се улажу, већој сегментацији циљних група и порука којима се исте таргетирају.

Графикон 5. Коришћене стратегије у политичком оглашавању (апсолутни бројеви)



Извор: Обрада аутора.

Сумирајући налазе из анализе садржаја примећују се три тренда која подупиру ауторову тезу о променама у политичком оглашавању. Најпре, 1) увећана продукција после 2000. године што сугерише веће ресурсе и процену политичких странака да је политичко оглашавање важан сегмент кампање, 2) нијансиранији, скупљи и занатски боље конципирани формати спота (базичне форме се мењају напреднијим), скупља и разноврснија продукција и 3) разноврсније стратегије које укључују финију и вишедимензионалну сегментацију циљних група и разноврсност порука, с чвршћим оквиром порука.

## ИСТРАЖИВАЊА ЈАВНОГ МЊЕЊА КАО ПРЕТХОДНИЦА ПОЛИТИЧКОМ ОГЛАШАВАЊУ

Однос према истраживањима јавног мњења важан је индикатор промена које се дешавају после 2000. године. Чешће наручивање истраживања не значи само бољи увид у страначке рејтинге већ пуно више од тога: могућност детаљне сегментације циљних група, тестирање порука, испитивање тема и наратива који ће се користити. Истраживања значе и веће трошкове, али и професионализоване људе унутар странака пошто конципирање и анализа добијених података подразумева финија знања, коришћење база података и напреднијих алата.

Не постоји прецизна евиденција о броју истраживања током предизборног периода, нити архива истих. Поједини аутори процењују да је током протеклих 30 година објављено „између 150 и 200 истраживања предизборног мњења Србије” (Mihailović 2020, 279). Без обзира што су истраживања спроводили различити ентитети (научни институти, приватне компаније, невладине организације...), највећи број тих ентитета се појавио или у позним деведесетим годинама или, што је чешћи случај, после 2000. године. Фактички, прва три изборна циклуса (1990-1993.) су обележена радом Центра за политиколошка истраживања и јавно мњење Института друштвених наука из Београда који је радио предизборна истраживања уочи првих избора, наставио уочи избора 1992. и формирања коалиције „Заједно” 1994. па до 1999. и 2000. године, када су рађена истраживања за Савез за промену односно коалицију ДОС (Slavujević, том 2, 2017, 378).<sup>6</sup> До појаве највеће агенције

6 Центар за политиколошка истраживања и јавно мњење је реализовао три истраживачка таласа уочи избора 1990. године и то од 27. до 29. октобра, од 24. до 26. новембра и од 26. до 28. децембра на укупном узорку од 4.200 испитаника (Mihailović 2020, 278).

за истраживања јавног мњења у Србији – Стратешки маркетинг (*Strategic Marketing*) 1997. године - истраживачи наводе да су се овим послом бавиле агенције МП, Партнер Маркетинг и Медијум (Slavujević, том 2, 2017, 378). Тиме се, заправо, завршава листа озбиљних агенција које су се бавиле овим послом током деведесетих година што, између осталог, сведочи и о слабијој тражњи. Колико је тражња увећана после 2000. године, говори и листа ентитета која раде предизборна истраживања. Од агенција из деведесетих година, после 2000. раде Стратешки Маркетинг, Галуп (некадашњи Медиум) и Институт друштвених наука (премда веома скромно и далеко од нивоа из деведесетих година), али се појавила читава гарнитура нових истраживача. Међу њима су најважнији: ЦеСИД, БИРОДИ, Фактор плус, Мартен борд, Нинамедија, Смарт плус, Про Позитив, Демостат. Бројност компанија и организација сутерише на повећану тражњу, како од стране изборних учесника, тако и медија а повећана тражња говори о препознавању значаја спровођења истраживања у предизборном периоду.

СПС није инвестирао превише у истраживања јавног мњења, као уосталом ни у продукцију спотова и ангажман страних саветника. Њихова моћ у кампањама током деведесетих година извире из наслеђених социјалистичких ресурса, снажне инфраструктуре и симбиозе с државним медијима – Тајнугом, РТС-ом, Политиком, Политиком Експрес и Вечерњим новостима, пре свих. И после 2000. је било медија чије су уређивачке политике биле у зависном положају према неким од изборних учесника, али никада се није десило да државни медији буду и непосредни актери спровођења кампања против политичких противника. Иако је адут СПС била и велика харизма С. Милошевића, он није био актер у политичким спотовима. Научна заједница и цивилно друштво је радило пуно истраживања за опозицију од 1990. до 2000. и прави ефекти доброг коришћења истраживачких резултата су се показали уочи савезних и председничких избора 2000. године. Иако је Србија провела деведесете године у мучном и мрачном окружењу, СПС није одустао од шарених слика пејзажа, сеоских идила и топле, мелодраматичне или патриотске музике. Недостатак истраживања је доводио до бројних парадокса па је СПО 1997. уложио пуно ресурса за скупе али некомуникативне спотове који су садржали и по неколико симбола, метафора, тешко разумљивих порука. После 2000. је дошло до процвата у политичком маркетингу што је било праћено истраживањима јавног мњења и развојем фокусгрупних дискусија, посебно од средине 2000-их, путем којих се тестирају

поруке, слогани и наративи (речи) у кампањама. У том правцу је ДС био зачетник и у дужем низу година је пуно инвестирао у различита истраживања, али они нису били једини већ су и Г17+, ЛДП и ДСС врло често сарађивали са истраживачима. Ту је посебно занимљив и индикативан пример мале странке Г17+ која је инвестирала пуно новца у политички маркетинг, а сама истраживања јавног мњења су им била неизоставни критеријум у одабиру изборних стратегија. Етаблирање СНС као најснажније странке после 2012. године, означава улазак у еру перманентне кампање ове странке, снажно коришћење готово свих алата из политичког маркетинга и континуирана истраживања јавног мњења. Такав пример, упркос великим ресурсима ДС, није виђен у прошлости, али је извесно да је таква одлука напредњака значила да су увек корак испред конкуренције, да отварају теме а не да реагују на њих, да сегментирају поруке и да бирају комуникаторе спрам њих. За разлику од СПС и Милошевића током деведесетих година, лидери ДС и СНС (Б. Тадић и А. Вучић) су били и још су главни актери у свим активностима па и у спотовима својих странака. Томислав Николић, као први лидер СНС је био присутан у огласима, али у мањој мери у поређењу са својим наследником Вучићем. Пажљиво рађена истраживања су омогућила Г17+ одабир тема и начин комуникације довољан да сваки пут пређу цензус, са изузетком 2014. године. Истраживања су у њиховом случају показивала лоше рејтинге за лидера странке (Млађан Динкић) па су њихови спотови карактеристични по тематском а не имиџ приступу.

## КАСНО ПОЛИТИЧКИ САВЕТНИЦИ У СРБИЈУ ДОЂОШЕ?

Говорећи о „америчком моделу кампање”, Свенсон (*Swanson*) и Мансини (*Mancini*) дефинишу четири кључне карактеристике тог модела: 1) персонализација политике (*personalization of politics*), 2) сцијентификација кампање (*scientificization of campaigning*), 3) „одвајање” политичких странака од грађана (*detachment of parties from citizens*) и 4) развој аутономнијих канала комуникације (*development of more autonomous structures of communications*) (Swanson and Mancini 1996, 14–16). Управо је сцијентификација кампања етаблирала политичке саветнике као актере у кампањама и овај тренд описује ситуације у којима експерти преузимају доношење одлука уместо страначких функционера. Са овим је повезана и трећа карактеристика овог модела и која, заправо, говори о ослањању



политичара на истраживања уместо на теренске активности. Други аутори, попут Margaret Skamel (*Margaret Scammell*), наводе да је у Америци „политички консалтинг комерцијализујућа а на професионализована парадигма” и да је утицај комерцијализације мањи у Европи у односу на Латинску Америку (Klačar 2020, 50).

Историјски гледано, две су важне године у објашњавању улоге политичких саветника: улога Џејмса Ферлија (*James Farley*) у кампањи Френклина Д. Рузвелта (*Franklin D. Roosevelt*) 1933. године с којим је и започета ера политичких саветника (Pusteto 1996, 26–27) и формирање Америчке асоцијације политичких консултаната 1960. године (*The American Association of Political Consultants*). Ако се пажљивије анализира година оснивања ове асоцијације, види се да се она поклапа с првим великим дебатама у Америци а које су представљале велики улазак телевизије у изборни процес. Појава политичких саветника и пораст њиховог значаја је, дакле, директно повезан са утицајем телевизије. Њихов утицај је у Америци веома снажан и седамдесетих година, али суштински саветници постају неизоставан фактор у кампањама од почетка осамдесетих година и већ тада су се трендови почели да преливају и у европске земље.<sup>7</sup>

У погледу коришћења услуга страних политичких саветника, 2000. година је вододелница у Србији. За првих десет година вишестраначја тек су две кампање у којима су се појавили страни стручњаци и оба пута неуспешно: први пут у председничкој кампањи Милана Панића 1992. путем ангажмана фирме „Шон, Пен и Берланд асошијјетс” (*Penn, Schoen and Berland Associates*) а други пут путем неуспешних преговора Вука Драшковића с једном франуском агенцијом уочи избора 1997 (Slavčević, tom 1, 2017, 69). Све остале кампање су биле или страначки производ или производ сарадње странке с неким од домаћих стручњака или агенција. Иако ни у другим постсоцијалистичким земљама није дошло до бума у политичком маркетингу током деведесетих, јасно је да су политички саветници били с много снажнијом улогом о чему сведоче кампање које су вођене у Бугарској за Жеља Желева (1990), Мађарској за Јожефа Антала (1990), Словенији за Јанеза Дрновшека (1996) и исте године у Пољској за Александра Квашњевског (Segela 2009, 106–176).

После 2000. године, измењено политичко и медијско окружење битно утиче на све аспекте политичког маркетинга па и на ангажман

7 Жак Сегела у свом аутобиографском осврту на политички маркетинг пише о успешним и великим кампањама које је током осамдесетих година радио (уз његову помоћ) Франсоа Митеран (Segela 2009, 191–229).

страних политичких саветника. Највеће заслуге за значајнији долазак и њихово етаблирање у Србији има ДС, док је СНС њихов ангажман подигао на већи ниво, користећи услуге и ван изборних кампања. За страним консултантима је неретко посезао и Г17+, али је та странка имала и сопствене ресурсе и знање које јој је стајало на располагању. Политичко тржиште у Србији је после 2000. доминантно обликовано под утицајима америчке и израелске школе, с тим да је и израелска школа базирана на западним моделима. Свакако је најпознатије име Асаф Еисин (*Asaf Eisin*) који је у различитом обиму присутан у Србији још од средине 2000-их година, радећи притом за највеће конкуренте - СНС и ДС (Клачар 2020, 145). Сем њега, за СНС и то понајвише у оглашавању ради и Арон Шавив (*Aron Shaviv*) уз широку лезу локалног знања па и самог лидера А. Вучића који није пуки имплементатор туђих идеја. Од Израелца, важну улогу је имао и Тал Силберстејн (*Tal Silberstein*) у кампањама ДС, док је остала непроверена вест о ангажману Едварда Голдберга (*Edward Goldberg*), бившег Обаминог саветника у кампањи 2012. године (Клачар 2020, 146). Г17+ је сарађивао с кућом Џи Кју Ар (*GQR*) из Америке, Крешимир Мацан из Хрватске је помагао ДС у кампањи 2016, док је Вук Јеремић радио са фирмом Џејмстаун Асосијејшн (*Jamestown Association*) у трци за председника Србије 2017. Паралелно с доласком страних консултаната развија се и унапређује рад локалних стручњака и агенција, па је тржиште из саме Србије спремније да одговори на све веће потребе политичких странака.

Када се с пристојне дистанце анализира улога страних политичких саветника у српским кампањама да се закључити неколико ствари. Најпре и најважније, они су донели знање које није постојало и поделили су искуства са других тржишта, што је њихова кључна предност јер имају прилику да се овим послом баве континуирано. Друго, допринели су развоју локалног знања о кампањама, како на страни креативних агенција, тако и на страни истраживача јавног мњења. Треће, подигли су ниво „читања” и анализе података из јавног мњења на нови, виши ниво уз увођење неизоставног тестирања порука. Четврто, врло често успевају да буду добар амортизер за интерне поделе и размимоилажења у странкама. На крају, страни саветници успостављају нове трендове (попут кокетирања принципа из комерцијалног оглашавања са политичким у кампањи А. Вучића за председника Србије 2017.), нове алате (за анализу фокус група, обраду података из јавног мњења) и формирања оквира порука (*Message Box*). Оно што остаје упитно јесте мањак информација о њиховом раду и нетранспарентност

ангажмана што је посебно важно у контексту чињенице да њихов ангажман повлачи веће буџете што тражи и адекватну рефлексију у контроли финансирања кампања.

## ЗАКЉУЧАК

Промене у политичком оглашавању ће се наставити и у кампањама које следе и, пре свега, ће пратити динамичне промене у медијском и ИТ окружењу. На кратки рок, телевизија сигурно неће изгубити на свом утицају сем што ће се оснажити утицај кабловских телевизија без довођења у питање доминантног положаја за националне телевизије. Рашће утицај интернета, дигиталних платформи и друштвених мрежа, али није реално очекивати да ће тај раст драматично угрозити телевизије већ ће се негативно одразити (као што већ јесте) на тржиште штампе. Аутор је показао да је после 2000. дошло до крупних промена у политичком оглашавању што је довело до већих инвестиција, богатије продукције, боље сегментација порука и снажнијег утицаја страних политичких саветника. Ти се трендови неће мењати с тим што ће од степена демократије и плурализма у политичком животу зависити обим продукције пошто је неколико последњих циклуса обележио мањак плурализма у политичком оглашавању јер су озбиљније кампање махом биле доступне за странке власти.

Истраживања јавног мњења ће се увећавати и представљаће незаобилазни аспект кампања већине политичких странака с тим што је за очекивати да ће се трендови мењати од „лицем у лице” истраживања ка телефонским, онлајн или мешаним истраживачким техникама (*mix mode*) путем којих се лакше долази до одређених циљних група (и притом су осетно јевтинија). Долазак страних саветника је, осим што је помогао појединим странкама и њиховим кампањама, обогатио локално знање и донео трендове из светских кампања. Њихов ангажман је директно повезан са развојем истраживања јавног мњења и анализе података, као и снажнијег утицаја квалитативних метода, на првом месту фокус група.

## REFERENCE

Ansolabehere, Stephenne, Shanto Iyengar, Adam Simon and Nicholas Valentino. 1994. “Does

Attack Advertising Demobilize the Electorate?” *American Political Science Review*, Vol. 88, Issue 4: 829–838. doi: 10.2307/2082710

- Ansolabehere, Stephen and Shanto Iyengar. 1994. "Riding the Wave and Claiming Ownership Over Issues – The Joint Effects of Advertising and News Coverage in Campaigns." *Public Opinion Quarterly*, 58 (3): 335–357. doi: 10.1086/269431
- Blumler, Jay G. & Dennis Kavanagh. 1999. "The Third Age of Political Communication: Influences and Features." *Political Communication*, 16: 209–230. doi: 1058-4609 /99
- Garramone, Gina M, Charles K. Atkin, Bruce E. Pinkleton & Richard T. Cole. 1990. "Effects of negative political advertising on the political process." *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, Vol. 34, Issue 3: 299–311. doi: 10.1080/08838159009386744
- Glavaš, Davor. 2017. "Political advertising and media campaign during the pre-election period: A Comparative Study." *Commissioned by the OSCE Mission to Montenegro*. Приступљено дана 3. јуна 2021. године. <https://safejournalists.net/wp-content/uploads/2017/10/346631.pdf>.
- Kaid, Lynda Lee and Christina Holtz-Bacha. 2006. "Political advertising in international comparasion." In *The Sage Handbook of Political Advertising*, eds. Lynda Lee Kaid and Christina Holtz-Bacha, 3–13. Thousand Oaks: Sage publications, Inc
- Kaid, Lynda Lee and Christina Holtz-Bacha. 2006. "Television Advertising and Democratic Systems Around the World." In *The Sage Handbook of Political Advertising*, eds. Lynda Lee Kaid and Christina Holtz-Bacha, 3–13. Thousand Oaks: Sage publications, Inc
- Kardović, Danko. 2021. „TV u 2020. Summa Summarum." Direct Media United Solutions. <https://directmedia.biz/rs/vesti/tv-u-2020-summa-summarum/> (приступљено дана 2. јуна 2021. године)
- Klačar, Bojan. 2020. „Analiza okvira poruka u političkom oglašavanju na televiziji u kampanjama za parlamentarne izbore u Srbiji od 2000. do 2016. godine." Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu: Fakultet političkih nauka.

- McNaire, Brian. 2011. *An Introduction to Political Communication*. London: Routledge
- Mihailović, Srećko. 2020. „Istraživanja predizbornog mnjenja građana, 1990-2019.” U *Kako, koga i zašto smo birali, Izbori u Srbiji 1990-2020. godine*, prir. Milan Jovanović i Dušan Vučićević, 273–301. Beograd: Službeni glasnik i Institut za političke studije
- Pusteto, Marija Bruno. 1996. *Politički marketing*. Beograd: Clio.
- Segela, Žak. 2009. *Izborna vrtoglavica*. Beograd, Clio.
- Slavujević, Zoran Đ. 2017. Pohodi na birače u ime države i naroda – izborne kampanje u Srbiji od 1990. do 2016. godine, tom 1. Beograd: Čigoja štampa.
- Slavujević, Zoran Đ. 2017. *Pohodi na birače u ime države i naroda – izborne kampanje u Srbiji od 1990. do 2016. godine, tom 2*. Beograd: Čigoja štampa.
- Swanson, David L. and Paolo Mancini. 1996. *Politics, Media, and Modern Democracy: an International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences*. Westport (Conn): Praeger.

**Bojan Klac̆ar\***

*Center for Free Elections and Democracy, Belgrade*

---

## **THIRTY YEARS OF TV POLITICAL ADVERTISING: FROM HUMBLE BEGINNINGS TO HYPERPRODUCTION**

---

### **Resume**

---

*Political advertising on television is a central part of a modern election campaign. Advertising has a role in persuading voters, but it is also important in informing voters about issues that are not interesting for the mainstream media. Serbia has crossed a short and dynamic way in the last 30 years, from humble beginnings and basic professional standards in its work to hyperproduction of videos, sizeable investments, and divergence in the use of public opinion polls. The author analyzes 30 years of the multi-party system at the level of changes that took place in the parliamentary elections in video production, use of public opinion polls, and the engagement of foreign political advisors. In this context, the author analyzes the dynamic and stratification of changes that arise in political advertising, pointing out as a conclusion the great difference between the 1990s and the normalization in political communication that followed after 2000. This normalization has also led to changes in the understanding of the importance that political advertising can have in the election decision. This has led to higher investment, higher production levels, and the development of the pre-election research market. Apart from the analysis of secondary research, the author also used his own analysis of the media content of all different TV spots from 1990.*

*The author concludes that the period from 1990 to 2000. was a period of simple spots often with creative messages, but without segmentation of target groups and without a clear message box. Simple spots, slide with*

---

\* Email address: bojan.klacar@cesid.rs.

*pictures and text over or “talking posters” dominated. On the other hand, public opinion polls were rare and mostly related to the work of scientific institutes. More serious commercial companies for public opinion polls did not emerge until the second half of the 1990s. Foreign political advisers have been present in Serbia only twice in the first ten years of the multi-party system. Both times - unsuccessfully. The other two decades of the multi-party system mark a significant step forward from a undeveloped area towards a highly professional and commercial paradigm. The spots are more complex, the video production quality, and the target groups are segmented. Political advisers have brought the global experience and knowledge that remains in Serbia through the profiling of local experts. Public opinion polls must meet high standards in terms of their implementation and data analysis.*

*Changes in political advertising will continue in the campaigns that follow and, above all, will follow the vibrant changes in the media and IT environment. Television will not lose its influence in the short term, except that the influence of cable television will be enhanced without calling into question leading position for national television. The influence of the Internet, digital platforms, and social networks is growing, but it is not realistic to expect that this growth will dramatically jeopardise television. Growth of the Internet will have a negative impact (as it already is) on the (daily) print media market. Public opinion polls will increase and will be an indispensable aspect of most political party campaigns, with trends expected to change from face-to-face surveys such as telephone (CATI surveys), online or mixed-mode techniques that make it easier to reach certain target groups and are significantly cheaper.*

**Keywords:** *political advertising, electoral campaign, political parties, spot, public opinion polls, political advisers*

---

Александар Новаковић\*

Институт за политичке студије, Београд

## „ТРЕЋИМ ПУТЕМ” У ДЕМОКРАТИЈУ – УТИЦАЈ МЕКОГ СОЦИЈАЛИЗМА НА РАЗВОЈ ВИШЕСТРАНАЧЈА У СРБИЈИ

Сажетак

*Да би се ваљано разумео карактер српског парламентаризма у протеклих 30 година неопходно је анализирати неколико важних чиниоца који су успорили и отежали његов развој. Прво, у Србији никада није спроведен темељни раскид са политичким, економским и институционалним завештањем југословенског „меког” социјализма. У поређењу са већином транзиционих земаља које су након пада Берлинског зида одлучно закорачиле у изградњу либералне демократије, у Србији је од почетка превадала тенденција очувања политичког, економског, па чак и симболичког статуса кво што се огледа у изнуђеном увођењу вишестраначја. Друго, за Србију, отежавајућа околност била је и та што се увођење вишестраначја одиграва у јекну дезинтеграције Југославије и неколико ратова који су уследили, уз честе измене државног назива као одраза идентитетске кризе, али и нерешеног националног и територијалног питања. Треће, након пада Милошевићевог режима, старе институције су делегитимизоване али нове нису изграђене. Без јасне идеје о демократији, функционисању институција и реформама, петооктобарски демократски консензус био је осуђен на споро али извесно урушавање са нарастајућом тенденцијом ка ауторитаризму. Упркос томе што су сви ови чиниоци отежавали развој вишестраначја и изградњу модерних,*

\* Имејл-адреса: [aleksandar.novakovic@ips.ac.rs](mailto:aleksandar.novakovic@ips.ac.rs).



*либерално-демократских институција, овај рад у први план истиче идеологију трећег пута као кључни фактор који може објаснити болну, испрекидану и неизвесну демократску консолидацију.*

**Кључне речи:** вишестранацје, демократија, меки социјализам, идеологија трећег пута, аутократија

---

Ако је пре само десетак година још увек изгледало прерано да се извлаче далекорочнији закључци о степену развоја вишепартизма у Србији, као и његовим перспективама, онда је урушавање демократије и партијског живота у периоду од 2012 до данас заокружило искуство које дозвољава такве одговоре. То искуство нас неизоставно враћа на почетак, на тренутак када је Србија закорачила у вишепартизам.<sup>1</sup> Оно нас враћа на преовладавајућа схватања политике, развоја и демократије обликованих вишедеценијским животом у систему који се развијао на негирању западног конституционализма, институције приватне својине и политичке слободе. Зато од почетка вишестранацја изостаје свест о неопходним предусловима за стварање слободног и демократског друштва. Становништво, било да је реч о интелектуалној и политичкој елити или „обичном човеку”, живи у култури и схватању света које Владимир Гоати језгровито описује овим речима: „У заједничко ’наслеђе’ посткомунистичких земаља овог подручја спада и наглашена нетрпељивост према идеолошким неистомишљеницима која је оставила дубоке трагове у политичкој култури и која представља тешко савладиву препреку учвршћивања демократског поретка утемељеног на толеранцији и спремности на компромисе. Правни нихилизам је, такође, важна заједничка црта коју су посткомунистичке земље овог региона ’наследиле’ од ’старог режима’” (видети у: Goati 2000, 21). Продукт такве културе је несамосталан појединац који одговорност за сопствени живот готово нагонски делегира на одлучивање на „вишим инстанцама”: „Поред економије и све друге социјалне сфере у земљама ’реалног социјализма’ Југоисточне Европе биле су под чврстом контролом државе, што је обележило живот двеју генерација становника тих земаља и утицало на формирање особеног типа личности. Реч је о појединцу навикнутим да се у решавању својих егзистенцијалних проблема ослања на државу, а не на властите снаге” (Goati 2000, 21).<sup>2</sup> Култура која није познавала суштинску разлику у мишљењу, у

---

1 По први пут од Другог светског рата и комунистичке револуције, први круг парламентарних вишестранацких избора у Србији одржан је 9. децембра 1990.

2 Међутим, управо о аутономији појединца пред освит вишепартизма говоре они који су

којој владавину права и подела власти није постојала, и генерално у којој је појам аутономног појединца представљао само мисаону именицу, није по себи могла да буде плодно тло за пресађивање демократских пракси развијеног света. На све ово треба додати да се увођење вишестраначја одиграва у тренутку распада социјалистичке Југославије, буктања анимозитета између некада „блиских” народа и народности, тензија на Косову, као и кризе националног идентитета. Сви ови догађаји наговештавали су пут у сукобе и рат, али и учвршћивање личног ражима Слободана Милошевића.

Иако су наведени фактори у значајној мери успоравали и отежавали процес изградње демократије постоји ипак један додатни разлог који, по ауторовом суду, наткриљује све остале. Реч је о укореењености специфичног погледа на свет, или мисаоне матрице, који обликује политичка очекивања просечног гласача и који је у великом делу одговоран за српска демократска лутања. Ова матрица видљива је у потпуној разголићености тек сада, у времену доминације напредњачке псеудо-демократије.<sup>3</sup>

Да би се, дакле, разумео настанак, развој а онда и крах вишестраначја у Србији неопходно је проникнути у идеолошко подешавање основног „софтвера” српске политичке свести који још увек одређује и отежава демократски развој у Србији. На другом месту, Душан Достанић и ја (Dostanić, Novaković 2018, 1–40) изложили смо историјско-политичку генезу овог феномена везујући га за идеју меког социјализма или југословенског социјализма са људским ликом. Намерно кажем „везали”, јер ни у том раду нисмо тврдили, а то ни сада не тврдим, да је заиста било речи о некој верзији,<sup>4</sup> већ о широко распрострањеној *представи* о томе да је

за то били најмање позвани. Наиме, „аутономија појединца“ је опште место лево-либералне хабермасовске филозофије која свој псеудо-капиталистички пандан има у Миловој филозофији и касније у Ролсовој филозофској концепцији правде. Интелектуална елита југословенског социјализма је током последње две деценије прошлог века инсистирала на овом појму као на доказу сопствене еманципације од тврдокорног комунизма, пренебрегавајући чињеницу да је реч само о интелектуалној опсени уколико није чврсто осигурана институција приватновласничких права.

3 Слабљење демократије није феномен који се може лоцирати само код такзованих „хибридних режима“ или „стабилнократија“. Приступ неколико старих чланица Европске уније у решавању проблема пандемије (Француске, Немачке и Аустрије) такође сведочи о урушавању конституционализма и демократских вредности. Овај тренд, који је захваљујући пандемији ојачао до скоро тоталитарних размера (нарочито у Аустрији, где се здравим људима забрањује излазак из кућа и укида право на рад) представља само најновију етапу у јачању извршних земаља чланица Европске уније али и њених неизабраних (бирократских) структура.

4 Компаративно социо-економски показатељи говоре да је у већини аспеката степен ауторитарности био на истом, ако не и на вишем нивоу у Југославији него у већем делу источноевропских социјалистичких земаља. (уп. Dostanić, Novaković 2018).

за време Брозове Југославије постојала слобода и просперитет какве нису уживале друге земље социјалистичког лагера. Како је иначе просечан становник Југославије могао да зна – када се ретко кретао и имао слободу да истражује – да ли је било више слободе у Београду него у, на пример, Будимпешти или Прагу? Међутим, режим Јосипа Броза спроводио је маркетиншку кампању у којој је Југославија представљана као пример успешног социјалистичког експеримента (за разлику од оног „иза Гвоздене завесе”, неуспешног) који није требало да привуче само за радикалну европску левицу. На демократском Западу кампања је била прихваћена са симпатијама подједнако због посебне улоге која је Југославији додељена<sup>5</sup> у светској политици, али и због ексклузивног економског експеримента под називом „радничко самоуправљање”.<sup>6</sup> Идеја о социјалистичком рају који лавитира између два света, једном у коме влада идеолошка стерилност и посвемашна социјална беда и другог у коме царује благодање али и израбљивање грандиозних размера, дубоко се учврстила у свести просечног југословенског грађанина, иако је то блажено стање издашно финансирано са Запада трајало само једну деценију, током седамдесетих година. Већ почетком осамдесетих Југославија доспева на црну листу међународних финансијских институција којој се императивно ускраћује даља могућност задуживања, док Савезно извршно веће покреће злослутни процес „стабилизације”, иначе еуфемизам за куповање времена док се ствари не реше својим током. Стаменковић (et al.) сажима вртоглави колапс југословенског економског модела: „Кулминацијом задужења крајем 1981. (21,1 милијарда долара или 15,7 милијарди више него 1974), неспособношћу капацитета у које су та средства уложена да их врате, потпуним исцрпљивањем девизних резерви, губитком бонитета и немогућношћу сервисирања дуга долази се у кризу спољне ликвидности земље, након чега следи блокада финансијских трансакција у 1982. и серија аранжмана са Међународним монетарним фондом, почев од 1983.”<sup>7</sup> Уз рестрикције струје и горива, и несташицу базичних намерница – земља је тонула у све већу економску кризу која ће породити многе друге. Али „златно” доба седамдесетих у коме је на крилима „техно менаџера” захуктала машинерија планске привреде градила фабрике и стамбене јединице, обистињујући тако југословенски социјалистички сан, у

5 Додељена, не и изборена, и то пре свега током Техеранске конференције из 1943. год. када су се Черчил и Стаљин договорили о послератној подели утицаја.

6 О дометима радничког самоуправљања видети: Pritchko 1991, i Sirc 1979.

7 Уп. Stamenković i dr, 2010, 16.

симболичком смислу надживело је фазу социо-економског колапса с почетка осамдесетих остајући дубоко урезано у свести неколико генерација, као позитивно сећање које призива носталгију. Представа о успешном моделу – „нашем” посебном путу, генијалном вођи и надмоћности планске привреде у југословенској верзији – неке су од основних постулата светоназора великог дела становништва који не деле само сведоци тог доба. Ове представе су толико снажне, да се у суморној стварности савремене Србије у којој постоји дубока идентитетска криза, лако преносе, увек изнова оживљујући мит о успешности домаћег трећег пута и тако, чинећи лошу услугу било каквој смисленој и дугорочно одрживој изградњи демократије.

### „Трећи пут”

Зашто је ово кратко историјско упућивање важно и зашто је мит о трећем путу проблем за изградњу одрживих демократских институција? Зато што упућује на закључак о непостојању суштинског дисконтинуитета са социјалистичким наслеђем бивше Југославије. За разлику од Србије (али и других бивших југословенских република) успешне транзиционе земље централне и источне Европе, попут Чешке, Пољске, Мађарске, балтичких земаља (нарочито Естоније) и најновије Словачке, пробијале су свој пут у демократију оштрим резом према идеолошком завештању социјализма. Додуше, у тим земљама се то наслеђе, за разлику од Србије, доживљавале као наметнуто са стране, као производ совјетске агресије која је прекинула и у доброј мери уништила њихов природни развој. Позиција Србије је, са друге стране, била сасвим другачија, јер се у психолошком смислу раскидање са комунизмом није могло одвијати кроз механизам пребацивања одговорности за све лоше ствари које је он произвео на терет спољног завојевача. Владајући политички и војни кругови, као и утицајни интелектуалци упорно су бранили наратив о југословенском социјализму као сопственом достигнућу, дакле, као нечему што није наметнуто са стране.<sup>8</sup> Да ли је такво мишљење делило и становништво у целини тешко је са ове дистанце утврдити управо због ексклузивног ауторитета комунистичке партије у прописивању „исправног става” о свим битним аспектима друштвеног живота. У социјализму јавност не постоји, или, прецизније, она је везана за уски круг изнесених ставова у оквиру централног комитета. Стога је „мишљење” јавности

8 Овде не улазим у то да је заправо и социјализам дошао на совјетским тенковима у Србију, већ говорим о још увек релевантној представи како је он Србији инсталиран.

било заправо мишљење централног комитета. Зато је важно имати на уму да је тип социјализма и перцепција о њему – да ли се он доживљава као наметнут или не – утицао на начин на који је свако друштво улазило у транзицију. Док је Мађарска, на пример, почетком деведесетих хрлила у демократију и капитализам, подупрта значајном финансијском инјекцијом од стране снажне антикомунистичке емиграције, владајући кругови у Србији су и даље подстицали наратив о југословенском трећем путу, протурајући тако идеју о „непартијском плурализму.” Подсетимо се, управо се власт Слободана Милошевића суштински, иако не реторички, до последњег момента одупирала увођењу вишепартизма. „Непартијски плурализам” је позната термилошка инвенција Михаила Марковића, једног од идеолога Социјалистичке партије Србије, којом је требало да се опица расположење јавности за евентуално одуговлачење или чак избегавање формалног увођења вишестраначја. Овакве идеје нису биле својствене само Марковићу већ, како констатује Гоати „великом броју руководилаца владајуће политичке партије и припадника научне заједнице” (Goati 2020, 10).<sup>9</sup> Када је и увођење вишестраначја постало предмет стратегије одуговлачења *након* пада Берлинског зида, како је тек могло бити са идејом раскида са социјалистичким наслеђем? Људи који су у том тренутку водили земљу одбијали су сваку помисао о повратку монархије, скидању петокраке, враћању отете имовине, итд. Они се још увек чврсто држе „антифашистичког” наратива југословенског комунизма, у коме постоје јасне поделе на „издајнике” и „праведнике” и у коме нису дозвољене „реакционарне” мисли. Не само да је у потпуности изостала политичка воља да се спроведе „дебољшевизација” већ се та идеја уопште и не разматра у релевантним круговима. Уместо ње, фокус је на очувању Југославије али и постојећег социо-економског система, упркос драстично измењеним околностима у свету. Дебољшевизација се одређује као „свеопшти раскид са свим сегментима комунистичке прошлости одређене земље, било у институционалном, правном, економском или симболичком облику...” који „укључује процес лустрације како је оне практикован у неким земљама источне Европе као и кривично гоњење људи који су били спроводили различита злостављања током комунизма”.<sup>10</sup> Процес дисконтинуитета (дебољшевизација) би подразумевао укидање правног, политичког и симболичког наслеђа југословенског социјализма, управо оног кога је Милошевићев режим

9 Уп. такође и Sundhaussen 2014, 282.

10 Sundhaussen 2014, 5 (прев. А. Новаковић).

покушавао да сачува кроз идеју „крње Југославије”.<sup>11</sup> Наратив трећег пута, као својеврсна идеолошка надградња социјализма, служила је Милошевићу да помири националне фрустрације са очувањем основних „тековина” старог поретка. Извесно, за њега, као за сваког аутократу, то је био само најприхватљивији идеолошки наратив, од кога је након пада Берлинског зида ваљало одустајати постепено, у борби и изнуђено, када другачије не може, уз онај остатак који се не испушта из руку и без кога владање постаје бесмислено.<sup>12</sup>

Услед недостатка снажног притиска јавности и незаинтересованости политичких актера за спровођење темељног дисконтинуитета, идеја трећег пута остаје неоکرњеног легитимитета. Када демократија најзад ступи на сцену, ово завештање биће доступно за политичку експлоатацију. Другим речима, петооктобарски победници нису имали другу платформу осим ове, а размишљање о времену које долази након пада социјализма било је луксуз у односу на борбу против режима који је током година постајао све суровији према опозицији. Зато се током деведесетих година циљеви опозиционе политике свде на свргавање аутократије и стварање демократских институција, најпре слободних, фер и демократских избора а потом и креирање осталих сегмената демократског друштва. Приоритет постаје увођење „демократије” али без подробне расправе о значењу овог појма. Између осталог, таква расправа би подразумевала узимање у обзир искустава других земаља које су прошле кроз слични трансформативни процес. Управо та магловита и незрела представа о потреби да се успостави демократија без свести о темељним предусловима који омогућавају њену консолидацију у великој мери је обликовала петооктобарски пут у транзицију. Тако је идеја трећег пута постала водећи интелектуални оквир за разумевање основних политичких појмова али и за спровођење транзиције. Она је присутна чак и код оних актера политичког живота који су били склони радикалним реформама, и који су сматрали да је брзо материјално побољшање могуће без уобичајених тешкоћа својствених преласку из социјализма у капитализам. Идеја да се на таласу народног оптимизма и уз финансијску и политичку помоћ Запада Србија може за кратко време изградити у земљу стабилне демократије заблуда је која је одговорна за цех који се и даље плаћа,

11 Обистињујући тако ранковићевски пројекат само у промењеним историјским околностима. Под тим пројектом овде се подразумева такозвана приврженост националним идеалима али у оквиру комунистичког схватања света (национално освешћени комунизам).

12 Ово потврђује и његово признање пораза на септембарским изборима 2000. год. које је садржало спремност да се одбаце и последњи остаци тог наратива, под условом да се обезбеди било какав наставак учешћа у игри – што би потенцијално значило поновни долазак на власт.

и којој још увек робују практично сви представници политичког живота. Она почива на још темељнијој конструктивистичкој представи о друштвеном развоју и у том сегменту природно се надовезује на социјалистичку политичку традицију и навике.

## Химера демократске консолидације

Током дванаестогодишње владавине ДОС странака и њихових савезника (од старих, некада опозиционих сабораца до нових савезника, некадашњих политичких противника) почело је да се ствара уверење да је Србија полако утонула у сигурне воде консолидоване демократије.<sup>13</sup> Иако су и у том, за данашњи тренутак, скоро недостижном периоду демократије већ постојале клице личне власти. Међутим, било је потребно да се појави иоле вични демагог па да се уздрмају крхки стубови петооктобарске грађевине. Политичко деловање А. Вучића и његове странке на бруталан начин развејало је илузију о консолидацији која је објективно била на врло дугом штапу. У периоду од неколико година пре пада Бориса Тадића Србија улази у фазу демократске разградње и то на више нивоа, од којих медијски већ тада представља окосницу: од цензуре до аутоцензуре, прављење култа личности, улоге јавног сервиса као сервиса владајуће странке/ странака, нетранспарентног власништва као механизма медијске контроле, разних врста директних и индиректних притисака на медије, нарочито у виду забране рекламирања јавних предузећа (или предузећа под патронажом власти) у гласилима „некооперативних медија”, итд. Све то и много другог сажима следећи одломак из извештаја Савета за борбу против корупције који констатује да се над медијима: „... врши снажан политички притисак, због чега је над њима успостављена потпуна контрола. Више не постоји медиј из којег грађани могу да добију потпуне и објективне информације, јер под снажним притиском који стиже из политичких кругова, медији прећуткују догађаје или о њима извештавају селективно и непотпуно.”<sup>14</sup>

Нове навике и обрасци понашања који би подупирали демократске институције нису имали времена да се учврсте и први удар у крхке зидине вратио је ствари на почетак. Прва права

13 Уп. текст Илије Вујачића (Vujačić 2009, 10–15), као добар преглед трендова демократске консолидације у периоду од 2000-2009.

14 Доступно на Интернету (приступ: 27.01.2022): <https://tinyurl.com/yc4xp5m4>. О овим али и сличним проблемима и генерално о стању у медијима говори неколико студија из овог периода од којих се може навести и извештај *Serbian Media Scene VS European Standards - report based on Council of Europe's Indicators for Media in a Democracy*, 2012.



промена власти – све до ступања напредњака на сцену промена власти се одвијала у оквиру табора политичких победника Петог октобра – значила је и крај демократије. Тај „пад” дошао је као нека врста изненађења, јер се управо од нове промене очекивало цементирање демократије, и многи актери у том тренутку – многи искусни политичари и аналитичари<sup>15</sup> – сматрају да ће напредњаци бити успешни не само у решавању неких од нагомиланих проблема које је оставила претходна власт већ да ће и додатно учврстити демократију. Другим речима, сматрало се да се *de facto* закорачило у предворје консолидоване демократије. Рачунало се да неколико изборних смена власти у оквиру истог идеолошког оквира наликују процесима који су се одвијали широм источне Европе али и раније у послератној западној Европи.

Када је најзад постало јасно не само да демократија није консолидована већ колико су њене зидине слабе, није било ничега, ни једне институције, од оних владиних и официјелно независних, до оних невладиних – рачунајући ту појединце и покрете из цивилног друштва – која би могла да заустави пут у аутократију. Друштво се врло брзо вратило на старе облике понашања. У овом случају то нису могле да буду неке давно заборављене навике и обрасци понашања из ере краљевине и међуратног политичког живота већ наслеђе са којим нова политичка (демократска) елита није имала ни снаге ни воље да се разрачуна. То су навике и схватање политичког живота из социјализма које се огледају у неколико врло препознатљивих сегмената, као што је изостанак владавине права и правни волунтаризам, бирократско схватање живота и промене (закони мењају стварност, а не обратно, да су закони одраз стварности), идеја да држава не може бити успешна ако је не води чврста рука, схватање по коме је власт целовита и недељива уз одбацивање сваке истинске децентрализације, идеја друштва услуга и против услуга, за разлику од друштва заслуга, напора, успешних и мање успешних, схватање државе као диригента економије и одбацивање капитализма, идеје државног здравства, школства изузетих од ваљане конкуренције, и генерално есенцијалистичко схватање државе као актера који одлучује како свако има да живи и шта мора да поштује, до те мере да је и религија само политичка *ancilla*.

15 Попут опозиционих „првоборца“ Весне Пешић и Вука Драшковића и других. Уп. новински прилог Ивоне Анојчић (2013). На другом месту В. Пешић чак каже „Страшно сам се радовала што се моји главни политички непријатељи из деведесетих мењају. Мој највећи успех су ови који су сада на власти, јер све више причају као ја“, реферирајући на став да национализам више не представља главну препреку за демократизацију, нарочито након споразума Београда и Приштине (Уп. Политика 2013).



У таквој интелектуалној клими и са таквим друштвеним навикама одвија се развој вишепартизма у петооктобарској Србији. Опозициона елита у земљи исцрпљеној ратовима, економским осиромашењем и општом моралном деградацијом током владавине Слободана Милошевића, није ни могла да понуди зrelu представу напретка и демократизације у којој би идеја постепене изградње владине права, одбацивање идеолошког и институционалног наслеђа социјализма као и стварање нове визије Србије – која ће ипак бити у дослуху са својим најбољим традицијама – били примамљиви за просечног гласача. Уместо тога разрушеној земљи био је потребан нагли опоравак и стављање на прави колосек. Барем у неколико значајних ствари демократске власти упеле су да одговоре на ове изазове и неке од позитивних карактеристика садашње економске ситуације треба преписати управо тим пионирским настојањима. Ипак, плаћена је цена у неспремности да се спроведе темељна дебољшевизација, коју подједнако није желела политичка елита као и просечни српски гласач. Непосредно пре пада Милошевића опозициони лидери се утркују у демагошким понудама. Инстант материјално благостање, уз обећања „повратка у свет”, једини је политички програм који се чује. Нигде у предизборној реторици и програмима не провејава идеја друштвеног идеала коме треба тежити већ само апстрактно позивање на придруживање Европској унији уз раст животног стандарда. Парола, ширена непосредно пред септембарске изборе 2000-те, да ће након победе зараде порасти вишеструко и да ће врло брзо лични доходак просветара достићи 500 марака месечно (незамисливо за период пре Петог октобра) доживљавало се као најбољи политички програм који не захтева никакво преиспитивање.

Србија није имала свог Черчила, или неког другог државника који би уместо лепих обећања већ тада поручио да се до друштва благостања стиже „крвљу, муком, радом и знојем” а не чаробним штапићем, „пречицама” (омиљена реч премијера Ђинђића) и финансијским инфузијама од стране беневоолентне међународне заједнице. Објективна анализа упућује на то да другачији сценарио није био могућ, јер је и елита гајила иста схватања као и они којима се обраћала, па у таквој ситуацији, и са таквим очекивањима гласачког тела, практично није било могуће очекивати да би било ко, и најхрабрији од опозиционих лидера, могао да понуди болан али отрежњујући предлог како друштво поставити на здраве основе. Претерани оптимизам, уз опипљиво побољшање животног стандарда

заглушили су ретка трезвена упозорења<sup>16</sup> јер је једино очекивање којем је политика морала да изађе у сусрет било „сада, одмах и овде” односећи се на тренутни напредак и побољшање.

## Недостајуће карике политичког живота

Постоје најмање два јасно уочљива „маркера”, како бисмо их могли назвати, која потврђују овакав опис дубинских узрока неизвесне демократизације. Наиме, српски политички живот, при чему мислим на идеолошка позиционирања, партијско организовање и генерално схватање политичких идеја, готово да не познаје две кључне опције демократског живота. Када кажем не познаје, мислим да оне нису институционализоване у довољној мери да би представљале релевантан фактор, како у креирању политика и по утицају тако и уопште, у симболичком смислу. Реч је о изостанку једне праве конзервативне странке као и једне њој комплементарне класично либералне политичке опције.

О проблему изостанка конзервативне опције Душан Достанић је више пута скретао пажњу научној јавности,<sup>17</sup> али ми се чини да још увек није довољно освешћен овај други недостатак нашег политичког живота. Овај изостанак постаје уочљивији ако се накратко подсетимо прилично заборављеног политичког искуства Краљевине Србије у којој су управо ове две опције, уз трећу чију идеолошку „праунучад” (Народна радикална странка) можемо јасно уочити у многим садашњим странкама, представљале окосницу политичког живота и грађења модерне државе. Ту је пре свега Српска напредна странка коју су водили и идеолошки обликовали људи попут Милана Пироћанца, Милутина Гарашанина, Стојана Новаковића, Чедомиља Мијатовића, Јована Б. Јовановића и касније Живојина Перића који је оснивач Конзервативне странке, наследнице напредњака. А ту је и либерална странка Јована Ристића, Владимира Јовановића, Милована Јанковића, Стојана Бошковића и многих других, странка која је у много аспеката креирала или барем битно утицала на развој политичког живота Србије у позном деветнаестом веку. Међутим, важније од овог историјског упућивања јесте указивање на склоп идеја за које су се бориле ове опције, и које данас у Србији немају свог ваљаног представника.

Што се тиче конзервативизма, реч је о придржавању идеји поштовања традиција и спонтаног друштвеног развоја, који

16 О економском аспекту проблема видети у: Prokopijević 2010, 73–82.

17 У овом зборнику али и на другим местима, видети: Достанић 2015, 799–810.

подразумева прихватање наслеђених хијерархија и децентрализоване друштвене организације. Заправо, реч је посебном политичком сензибилитету који није лако уоквирити у неки програмски акт или партијски статут али који као препознатљива политичка опција наступа као реакција у односу на захтеве Француске револуције, као модернистичке захтеве темељне правно политичке реконфигурације света. Оваква идеолошка платформа детаљно је разрађивана у делима и писаним документима водећих српских конзервативаца оног доба<sup>18</sup> и заиста нема никакав пандан у ономе што се често код нас назива конзервативизам а углавном је сводљиво на површни национализам и безрезервно прихватање планирања и друштвене контроле. Савремени „конзервативизам” је најчешће само изданак инстинктивне русофилије и антизападњаштва<sup>19</sup> као незреле реакције на проблеме које је транзиција донела у Србији. Њега строго треба разликовати од конзервативизма једног Берка, Оукшота, Скрутона и других који је пре свега стање духа и поглед на свет а не доктрина, план и конструктивистичко схватање света.

Са друге стране, стари српски либерали, поред идеје националне еманципације и индивидуалних слобода, безрезервно стоје на ономе што бисмо могли назвати „становиште тржишта” , што јесте у духу деветнаестовековног *laissez-faire* капитализма. Ово ваља истаћи зато што за старе либерале тржиште није само неки узредни додатак, или нужно зло, као што је то у случају савремених „либералних” странака које су упрљале часно име либерализма. Свакако, реч је о Либерално демократској партији која у свом релативно кратком, али бурном, политичком животу није успела да се идеолошки артикулише као аутентична странка класичног либерализма. У својој првој фази деловања ЛДП прихвата неке постулате идеологије слободног тржишта, чак и програмски, али врло брзо постаје јасно да је реч о маркетиншком потезу који је био мотивисан потребом за идеолошком ексклузивношћу на политичком небу Србије. Укратко, ЛДП није поседовао ни кадровску ни идеолошку основу неопходну за етаблирање либералне странке каква је на пример швајцарска ФДП либерали. Слично идеолошко колебање присутно је и у некадашњем покрету „Рестарт” Саше Радуловића, који је за неколико година превалио пут (уз промену назива у „Доста је било – суверенисти”) од протржишне до

18 Уп. збирку оригиналних конзервативних прилога коју је значајки приредио Бошко Мијатовић (2017).

19 Антизападњаштво наших „конзервативаца“ једним делом вуче корена из хладног рата и анимозитета према Западу који је тада гајен, те га не треба аутоматски везивати за традиционалну наклоност према Русији која се доживљава „братском“ земљом.

суверенистичке и у економском смислу протекционистичке опције на трагу сличних покрета у Европи.<sup>20</sup>

За разлику од савременог либерализма као изданка опортунизма и потребе за ексклузивношћу, либерали попут Владимира Јовановића, на пример, аутентично стоје на становишту да је приватно власништво основ слободе појединца и залог просперитета целе нације. Они дубоко проничу у суштину локовске везе слободе и својине, до те мере да је тешко разликовати Јовановићеву „Србенду” од неког америчког „homestader”-а са далеког Запада.<sup>21</sup> За стандардне данашњег политичког сензибилитета, било левог или десног, Јовановић и либерали би сигурно били окарактерисани, а са њим заједно и многи конзервативци, као „тржишни фундаменталисти”, „неолиберали” и уопште екстремисти. Разлог томе треба тражити у чињеници да је појам либерализма контаминиран левичарским схватањем (идеологијом трећег пута) које га аутоматски везује за бескрупулозно економско израбљивање и политичку контролу, а не за владавину права, дисперзију политичке и економске моћи и чврсто поштовање приватне својине што тај појам заправо значи тамо где се он историјски операционализовао. Стиче се утисак да је мали број данашњих критичара „неолиберализма” заиста читао, не само Јовановића, Мијатовића, и остале старе либерале, већ и оне ауторе који су обично предмет напада, попут Милтона Фридмана или Фридриха Хајека. Општа неупућеност, не само становништва, већ и стручне јавности у погледу богате интелектуалне традиције класичног либерализма<sup>22</sup> дозвољава многим да произвољно везују либерализам *en general* за предаторске облике власти, а у контексту који је овде важан, за земље недовршене или неуспешне транзиције у којима уместо владавина права доминира систем политичких уцена (тражења ренти) којим се обликује „слобода” понашања на тржишту, каква је и сама Србија. Типично, неолиберални поредак се једноставно идентификује са „дужничким ропством”, са неодговорним политикама влада које се задужују рачунајући да неће бити на власти онда када дугови буду дошли на отплату, као и на потписивање неповољних аранжмана са међународним

20 Првоборац српског обновљеног вишестраницја, Српска либерална странка (СЛС), коју су основали некадашњи чланови-оснивачи Демократске странке, професори Коста Чавошки и Никола Милошевић промовисала је тековине либерализма у политичком смислу (слободе говора и чврстог конституционализма) али не и у економском, барем не мери у којој је то типично за савремене либералне странке у развијеним демократијама. Без тог елемента либерализам се, природно, приближава социјалдемократији.

21 Уп. списе „Србин и готован“ као и „Србин и Србиња – такви какви су“, објављених у следећој публикацији: Јовановић 1868.

22 О тој традицији, као и о традицији конзервативизма видети у: Novaković, Dostanić 2021.

финансијским институцијама.<sup>23</sup> По правилу, ти критичари ретко узимају за пример земље истинског либерализма, попут Швајцарске, Шведске<sup>24</sup> или чак Естоније, у којима постоји подједнако дисперзована моћ али истинска тржишта конкуренција, и у којима стратегија задуживања није омиљено средство за опстанак на власти. Готово инстинктивно жигосање слободног тржишта помодним, али празним, деноминатором „неолиберализам” интелектуални је рецидив социјалистичког схватања привреде. Управо овакав порив, овакво етикетирање, потврђује тезу о доминацији одређених идеја на политичком тржишту Србије.

Изостанак ових политичких опција доста говори у којој мери се координате политичког живота, барем у идеолошком смислу, ослањају на завештање меког социјализма. Укратко, то значи да постоји граница до које се прихватање одређених идеја сматра прихватљивим у политичком животу једне земље. Тржиште је дозвољено, али само уз очување исте или још веће улоге државе у економији. Традиција је дозвољена, али само ако се не преиспитује „антифашистичко” наслеђе југословенског социјализма.<sup>25</sup> О монархији се може говорити само као социјалном атавизму вредном презира и подсмеха, али се зато потпуно природно прихвата да је власт демократски изабраних лидера практично од Бога, или чак, што видимо данас, *божја*. У мрачне стране социјалистичког наслеђа се не дира, досијеи се још увек држе тајним, о репресији и масовним убиствима комунистичког режима говоре само посвећени историчари,<sup>26</sup> док се истовремено велича социјалистички „либерализам”, економски као и еманципаторски напредак до кога је он наводно довео.

23 Упоредити, између осталог: Костић. 2019, 883–907; Самарџић 2021.

24 Шведске свакако, без обзира на представу о њеном квазисоцијалистичком уређењу. Шведска, је заправо земља дугог и успешног капиталистичког развоја који јој је омогућио да усвоји неке облике социјалне државе по којима је данас позната. За потврду овога упоредити Sanandaji, 2001, као и Sanandaji, 2016.

25 Заправо, инсистира се на „чишћењу“ традиције од неприхватљивих наноса „великоsrпског пројекта“, док се истовремено ћути и забашурује биланс револуционарног терора „антифашиста“.

26 Уместо да се дужно обележе стратишта и изграде места сећања на жртве терора по угледу на сличну праксу у постсоцијалистичком свету. Без радова историчара Косте Николића, Срђана Цветковића и у најскоријем периоду, Немање Девића, јавност би остала ускраћена за научно утемељено знање о обиму и карактеру револуционарног обрачуна са сопственим народом. Уп. Николић, 2013, као и Цветковић, 2019.

## Неизвесна будућност

Желим да завршим овај текст следећом констатацијом. Идеолошки склоп подједнако победника и губитника Петог октобра је социјалдемократски и паразитира на (климавој) ЕУ идеолошкој платформи. Странке које користе термин „либерално” се пре или касније, чак и програмски, утапају у ово самоподразумевано царство социјалдемократског схватања живота коју прати изражено оптимистична представа о Европској унији као „Елдораду”. У економском погледу слично стоји и са „конзервативцима”, који пак у политичком смислу усвајају „источњачку” визију владања као уточиште од озбиљног размишљања али и као залог животарења у политичкој адолесценцији. Обе стране гаје манихејско схватање света, у коме постоји јасно одређен кривац али и узор који треба да се следи без икакве задршке. Обе верују да једноставан избор између две опције води решавању свих проблема – и то врло брзо. Обе су изданак политичке незрелости, опортунизма и неспремности да се учи из искуства. Тим пре постаје јасно у којој мери српском политичком животу недостаје квалитет који традиционално нуде аутентично либералне и конзервативне странке, и који је овде наговештен кратким историјским указивањем на главне политичке актере из данас заборављене ере развоја нашег вишестраначја.

Уместо вишепартизма у коме би постојала једна снажна конзервативна струја, једна потпуно протржишна и више левих и социјалдемократских опција, српски политички живот осуђен је на таворење у политичкој размени радикалног вашарског национализма и идеологије „жутог” прогресивизма.<sup>27</sup> Опоравак и развој вишепартизма у Србији поред неких базичних предуслова, подразумева и искорак из ове крајње деструктивне дилеме Осме седнице савеза комуниста, сукоба „ранковићеваца” и „либерала”, или у данашњим категоријама, сукоба „роевропских” („прозападних”) и „проруских” („националних”) снага. Једини смислени пут у опоравак претпоставља коначно довршење дебољшевизације и хватање прикључка са аутентичном политичком традицијом које су преци оставили у аманет, која јесте *и* либерализам и тржиште *али и* очување и спонтани развој. Настанак политичких странака ових провенијенција, једном када се створе основни услови за фер политичко такмичење, значиће и почетак изласка из самоскривљеног социјалистичког идеолошког ропства.

<sup>27</sup> Његова последња камуфлажа (последња у смислу на почетно идеолошко полазиште) јесте по својој боји зелена.

## РЕФЕРЕНЦЕ

Достанић, Душан. 2015. „Транзиција без конзервативне партије.” Зборник радова V међународни научни скуп „Вредности и идентитет”: 799–810. Нови Сад: Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић.

Костић, Александар В. 2019. „Друштва у посттранзицији, тржишни фундаментализам и тоталитаризам новог доба.” *Социолошки преглед LIII*: 883–907.

Николић, Коста. 2013. *Мач револуције: ОЗНА у Југославији 1944-1946*. Београд: Службени гласник.

Савет за борбу против корупције. „Извештај о притисцима и контроли медија у Србији (19. септембар).” Београд, 2011. Интернет: <https://tinyurl.com/yc4xp5m4>

Самарцић, Мирослав. „Зашто је опасан Вучићев тржишни фундаментализам.” НСПМ, 14 Новембар, 2021. Интернет: <https://tinyurl.com/354deh66>

Цветковић, Срђан и Немања Девић. 2019. ОЗНА: Репресија комунистичког режима у Србији – 1944 – 1946. Београд: Catena Mundi.

Goati, Vladimir. 2000. *Partije Srbije i Crne Gore u političkim borbama od 1990 do 2000*. Conteco.

Goati, Vladimir. 2020. „Tri decenije vipešartizma – nezavršeni proces.” U *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji - (ne)naučene lekcije*, Slaviša Orlović i Despot Kovačević (prir.): 9-25, Beograd: Fakultet političkih nauka - Centar za demokratiju i Hanns Seidel Stiftung.

Jovanović, Vladimir. 1868. *Za slobodu i narod*. Нови Сад.

Matić, Jovanka. 2012. *Serbian Media Scene VS European Standards – report based on Council of Europe’s Indicators for Media in a Democracy*. Belgrade: Association of Independent Electronic Media – ANEM.

Novaković, Aleksandar, and Dušan Dostanić. 2018 “The anti-capitalist mentality and ill-fated transition: case of Serbia.” *Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics Special issue*: 1–40, São Paulo: Mises Brasil.

Novaković, Aleksandar i Dušan Dostanić. 2021. (prir.). *Poredak i sloboda – razgovori konzervativaca i libertarijanaca*, Beograd:



Službeni glasnik.

Prokopijević, Miroslav. 2010. „Propuštena prilika: deset godina ekonomske tranzicije u Srbiji.” U *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle – studija*, Dušan Pavlović (prir.): 73-83. Beograd: Heinrich Böll Stiftung Jugoistočna Evropa i Fakultet političkih nauka.

Prychitko, David L. 1991. “Did Horvat Answer Hayek? The Crisis of Yugoslav Self-Management.” *The Freeman*, February 1, No. 41: 64-70.

Sanandaji, Nima. 2001. *Scandinavian Unexceptionalism: Culture, Markets and the Failure of Third-Way Socialism*, Institute of Economic Affairs.

Sanandaji, Nima. 2016. *Debunking Utopia: Exposing the Myth of Nordic Socialism*, WND Books, 2016.

Sirc, Ljubo. 1979. *The Yugoslav economy under self-management*. London: Macmillan Press,

Stamenković, Stojan i dr. 2010. „Ekonomska politika Srbije u 2010: Ka novom modelu ravnoteže.” U *Ekonomska politika Srbije u 2010. god: Ka novom modelu makroekonomske stabilnosti*, Boško Živković i Stojan Stamenković (prir.): 15–69. Beograd: Naučno društvo ekonomista sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet.

Sundhaussen, Holm. 2014. *Jugoslawien Und Seine Nachfolgestaaten 1943 - 2011 Eine ungewöhnliche Geschichte Des gewöhnlichen*, Böhlau.

Vujačić, Ilija. 2009. „Dokle smo stigli u konsolidaciji demokratije?” Fokus - kvartalni izveštaj o institucionalnim reformama: 10–15. Beograd: CLDS.



**Aleksandar Novaković\***

*Institute for Political Studies, Belgrade*

---

## **THE “THIRD WAY TO DEMOCRACY” – THE INFLUENCE OF SOFT-SOCIALISM ON THE DEVELOPMENT OF SERBIA’S MULTIPARTISM**

---

### **Resume**

---

*This paper takes into consideration the ideology of the “third way,” aiming to understand Serbia’s painful development over the past 30 years that reflects the poor condition of the multi-party system and democracy. First, Serbia has never underwent an apparent break up with the political, economic, and institutional heritage of Yugoslav “soft socialism.” Compared to transitional trajectories of other post-socialist countries that had after the fall of the Berlin Wall unequivocally embraced a western democracy, Serbian policy was from the very beginning committed to the preservation of the socio-economic status quo of socialism. This is evident in its reluctant, forced, and belated introduction of a multi-party system. Second, Serbia had a misfortune that, unlike most transitional countries, it started the transition in the eve of the dissolution of Yugoslavia and two consecutive wars, accompanied by unresolved territorial and national issues, changing names of the state, and confused national identity. Third, after the fall of Milosevic’s regime, old institutions were delegitimized, and new ones did not emerge. Without a clear idea of democracy, institutions, and reforms, a new democratic consensus was predestined to a slow but inevitable demise with the growing tendency toward autocracy. Although all these factors are detrimental to the prospects of multi-party life and institution-building, this paper, nevertheless, singles out the ideology of*

---

\* E-mail address: [aleksandar.novakovic@ips.ac.rs](mailto:aleksandar.novakovic@ips.ac.rs).

*the “third way” as a critical factor that can explain a painful, dashed, and eventually unfortunate demise of democracy-building in Serbia.*

**Keywords:** *multi-party system, democracy, soft socialism, the third way ideology, autocracy*

---

Душан Достанић\*

Институт за политичке студије, Београд

## ОБНОВА ВИШЕСТРАНАЧЈА БЕЗ ОБНОВЕ КОНЗЕРВАТИВИЗМА

### Сажетак

*У раду се заступа став да за тридесет година од обнове вишестраначја у Србији није дошло до формирања политички релевантне, истинске конзервативне странке. Уколико се тврди да се у Србији није формирала истинска конзервативна странка, неопходно је рећи шта се под таквим „истинским конзервативизмом” сме подразумевати. Стога се у првом делу рада се указује на основне карактеристике и суштину конзервативног става, односно настоји се показати да пуко позиционо одређивање конзервативизма као очување status-a quo није исправно. Такво одређење конзервативизма сасвим је неупотребљиво у транзиционом контексту, будући да би то значило да су они који су желели очување Југославије и комунистичке диктатуре истовремено били и конзервативци. Колико је позиционо одређење конзервативизма неупотребљиво у транзиционом контексту, толико је то случај и са већином уибеничких одређења тзв. „баишенског конзервативизма“ (Армин Молер), будући да тај тип конзервативизма, колико год био прихватљив у нормалним околностима, није у стању да одговори на распад поретка. Стога, транзиционим приликама одговара конзервативизам који је способан за „органску конструкцију“ (Јингер), односно за „стварање ствари вредних очувања“ (Мелер Ван Ден Брук), што је позиција која се детаљније одређује у другом делу рада. Затим се, полазећи од Зеделмајерове интерпретације Франца*

\* Имејл-адреса: dusan.dostanic@ips.ac.rs.

*фон Бадера, указује на принцип подмлађивања и обнове темеља заједнице. Нашој транзицији управо је недостајало везивање за дубље, предјугословенске традиције и инсистирање на обнови у смислу морално-духовне обнове (Кирк), односно „етичког максимума“ који претходи институционалном минимуму. У трећем делу рада се настоји показати да услед занемаривања конзервативног схватања обнове и изостанка симболично-моралног дисконтинуитета са комунизмом, у Србији није дошло ни до институционалног отклона од комунистичких наноса.*

**Кључне речи:** *конзервативизам, транзиција, обнова, Франц фон Бадер*

Почетак транзиције у бившим комунистичким државама Европе, па тако и у Србији, обично се везује за крај Хладног рата и симболички је означен падом Берлинског зида. Земље које су се након Другог светског рата нашле (више силом него милом) у комунистичком блоку, већом или мањом брзином започеле су транзицију ка тржишној економији и конституционалној демократији. Поједини аутори су пожурили да из распада комунизма изведу закључке о крају идеологија или чак о крају историје. Међутим, убрзо је постало јасно да су ствари ипак нису биле толико једноставне, те да је у многим земљама талас антикомунизма остао на површини и то не само у оним државама где су на првим вишестраначким изборима тријумфовале странке наследнице комунистичке партије. Ни међу првоборцима демократије није било много оних који су заиста знали шта је демократија, а шта је либерализам, како функционише тржиште и шта се заправо жели од транзиције, док је, са друге стране, било много оних који су баштинили наслеђени, комунистички начин мишљења и гледања на ствари. Посматрано из те перспективе, изгледа да је победа над комунизмом била слична Пировој или, другачије, речено, да либерализам и буржоазија нису победили, него су, као и комунизам, дошли до свог краја, те да је из њихове борбе изникла једна нова друштвена формација.<sup>1</sup> Бројни бивши комунисти су се преко ноћи трансформисали у либералне демократе да би под другим именом наставили да се боре за „светлу будућност”. Са друге стране, изгледа да су утицајни кругови на Западу у оно време гајили више симпатија

1 О томе детаљније види: Kondylis 1991.

према анти-антикомунистима него према бившим дисидентима и антикомунистима (види: Legutko 2016, 1–3).

Када се након тридесет година од почетка транзиције у источној и централној Европи погледају теме које доминирају српским јавним дискурсом, односно када се поглед усмери на главна политичка питања данашње Србије, опажа се да је реч о слободним и фер изборима, тржишној или барем социјално-тржишној привреди, владавини права, конституционализму, слободи медија, стварању јаким институција, борби против корупције, питању система вредности... Реч је, дакле, о питањима која су мање или више била карактеристична и за почетак транзиције. Било би за очекивати да су тридесет година од краја комунизма та питања у значајној мери решена. Чињеница да се у Србији после 30 година још увек говори о медијској слободи која је готово непостојећа, о слободи говора која је значајно сужена, о слободним изборима који су претворени у фарсу, о тржишту које је слабо развијено, о слободној конкуренцији која је доста ограничена, о „изградњи” институција које су несамосталне и лоше функционишу, те тиме и о слабо развијеној правној држави, иде у прилог тези да се са транзицијом у Србији није далеко одмакло. При томе није реч о тренутном стању или о регресији. Поједини истраживачи су годинама уназад указивали да су резултати владавине „новог режима” у Србији углавном су поразни (Ђурковић 2013, 154).

Разлог томе треба тражити у специфичностима југословенског комунизам односно погрешним перцепцијама о отворености и аутохтоности комунизма (види: Novakovic, Dostanic 2018). Представе о југословенском социјализму као о „социјализму са људским ликом”, а о комунистичкој револуцији као о „аутохтоној” довеле су до стварања специфичног менталитета који је имао велики утицај на разумевање појмова друштва, државе, реформи, демократије или институција током транзиције. Одатле следи и чињеница да се у Србији није формирана снажна и политички релевантна конзервативна политичка опција (Достанић 2015). Ово постаје јасно већ када се погледају странке које су од обнове вишестраначја вршиле власт. Наиме, почетак српске транзиције до 2000. године обележен је владавином Социјалистичке партије Србије (СПС) и њених коалиционих партнера. Политика коју је ова партија спроводила до сада била различито означавана. Ипак, са сигурношћу се може рећи да ни у ком случају није била десна и конзервативна. Након 2000. године и доласка на власт Демократске опозиције Србије (ДОС), долази до доминације лево-либералне политике оличене пре свега у Демократској странци (ДС) и њеним

коалиционим партнерима, од којих су неки раније учествовали у власти заједно са СПС-ом. Та лево-либерална политика траје све до доласка на власт Српске напредне странке (СНС) којој такође није лако одредити идеолошку позицију, будући да је реч о организацији која окупља људе различитих светоназорних опредељења те најчешће води опортунистичку, волунтаристичку, ауторитарну и *ad hoc* политику, без икаквог осећаја за значај и поштовање институција. У сваком случају, ни за СНС који често умео да кокетира са југокомунистичким наслеђем се не може рећи да је реч о конзервативној и десној организацији. Штавише, на подручју породичне, идентитетске, културе или пак спољне политике њена оријентација би се могла означити као лево-либерална, односно политика „*симулакрума*, на преварни начин и *популистичким средствима*” (Ломпар 2018, 103; Ломпар 2021). Поред тога, оба председника СНС (Николић и Вучић) су више пута исказивали позитивне ставове према неким елементима југословенског комунизма, те се користили социјалистичком реториком и симболима, што је био случај и са појединим функционерима ДС. У том смислу би се могло говорити о континуитету између власти ДС и СНС када су у питању породична, идентитетска и културна политика. Посебан случај представља Демократска странка Србије (ДСС). Иако је реч о странци која је у појединим моментима, пре свега у време свог настанка, нагињала ка конзервативизму, у периоду када је ова странка заузела власт, дошло је до наглог пораста броја чланова као и до губитка конзервативног идентитета странке која на док је вршила власт није водила недвосмислено конзервативну политику. Такође, поједини аутори су истицали да је ДСС у економском делу свог програма „вукла улево – ка западноевропској социјалдемократији” па чак и да је „отишла корак даље од социјалдемократске формуле *Sozialpartnerschaft*-а” (Вукомановић 2011, 413). Слично би се могло рећи и за Српски покрет обнове (СПО) који је требало да представља конзервативну странку, али је релативно брзо изгубио јасан идеолошки профил,<sup>2</sup> да би се на крају свео на политички безначајну организацију.

Не само да конзервативна партија у протеклом периоду није била на власти у Србији, него би се тешко могло рећи и да је представљала водећу опозициону снагу, односно противтежу или алтернативу партијама на власти. Захваљујући левом идеолошком наслеђу, ниједна од доминантних струја у српској политици

2 „Заправо, СПО је била странка без јасних и кохерентних принципа (осим четничког антикомунизма и естрадне религиозности), која је превише пута мењала ставове” (Ђурковић 2016, 140). Ову несталност политичког профила СПО констатују и други аутори (Вукомановић 2011, 415–416).

последњих тридесет година није на адекватан начин разумела природу транзиције нити је схватала суштину проблема које треба да реши. Тако је Србија данас држава са готово једнопартијским парламентом и истовремено једна од ретких земаља на свету у којој конзервативна, десна опција не налази чвршће упориште, односно у којој није створена политички релевантна и самосвесна десна политичка странка.

## КОНЗЕРВИРАЊЕ И КОНЗЕРВАТИВИЗАМ

На овом месту неопходно је поставити питање шта се уопште може сматрати конзервативизмом, односно шта би конзервативна опција уопште могла заступати у контексту транзиције? Одговор на ово питање није лак, јер ни о једној струји класичног политичком мишљења нема толико разноликих контроверзи (Dirsch 2012, 16). То што постоје људи који важе за конзервативце или се и сами називају конзервативцима није довољно да би се поуздано могло рећи шта је то конзервативизам и која су његова обележја, иако би се истовремено могла сакупити читава библиотека књига и текстова који претендују на то да дају јасан одговор на ова питања. Извори тих контроверзи су бројни и крећу се од спољашњих, везаних за структуралну антиконзервативност масовног друштва (Grau 2017, 96) те према томе и доминантно полемично, а тек ретко кад објективно бављење конзервативизмом (Weißmann 2011, 8)<sup>3</sup> до оних интринзичних, узрока неразумевања природе конзервативизма (Достанић, Новаковић 2020, 17–26). Само се по себи разуме да одређење појма конзервативизма мора служити као критеријум за класификацију политичких странака, те да непрецизно одређење појма доводи у опасност да и класификације политичких странака остану на нивоу пригодних и необавезних. Колико је такво прецизно одређење потребно у развијеним демократијама у којима је све теже одговорити на питање шта је још конзервативно у, на пример, британској Конзервативној странци или немачкој Хришћанско-демократској унији (Kinzel 2010; Hitchens 2010), толико су пречишћени појмови и једно прецизно одређење конзервативизма потребнији у контексту посткомунистичких земаља у којима се

---

3 Леп пример таквог полемичког бављења конзервативизмом пружа Хелда Гребинг која каже да се „конзервативизам се може дефинисати као историјском процесу демократизације иманентни противпокрет“ (Grebige 1974, 290). Тиме се са једне стране конзервативизам представља као неразумно држање, односно као противљење једном историјски неумитном процесу, док је са друге стране, такав конзервативизам погодан да буде оруђе у служби разних господара (слојева, класа).

политички плурализам тек обнавља након вишедеценијског потискивања у условима једнопартијске диктатуре.

Највеће невоље настају када се значење конзервативизма изводи из његовог имена, и свакодневне употребе тог појма, односно због покушаја да се конзервативизам дефинише преко језичког значења речи конзервативизам чиме се указује да је у његовој суштини конзервирање, односно чување, одржавање, затварање или тек супротстављање променама. Ту долази од несрећног бркања свакодневног и политичког значења речи. Ипак, већи број аутора прихвата ово виђење када каже да је конзервативизам „позициона идеологија”. Наиме, када се значење конзервативизма изводи искључиво из корена речи долази се до закључка да је конзервативизам заинтересован за одржавање *statusa quo*, или како Хантингтон каже, он представља: „артикулисани, систематски, теоријски отпор промени” (Huntington 1957, 454–473). Међутим, овакво схватање са собном нови низ проблема будући да није реч о садржинском одређењу и у најбољем случају би могло претендовати на ограничено важење, односно могло би се прихватити само у одређеном времену и одређеном месту, али никако за конзервативизам као такав. На крају крајева, нико, па ни конзервативац не жели одсуство сваке промене и развоја, односно да у комплексној стварности чува све ствари баш у оном облику у коме се оне тренутно налазе. Аустријски конзервативац Карл Фогелзанг је упозоравао да се и леш може чувати извесно време, али само уколико се мумифицира (Bader 1999, 153). Уопште узев, Хантингтон би имао силне муке да пронађе конзервативце који одговарају његовој дефиницији, јер би различити људи желели да очувају различите ствари у различитом тренутку, једнако као што ни сви заступници промена не желе да мењају исте ствари, нити би их мењали на исти начин. Такође, сасвим је могућа ситуација у којој се тражи промена једне ствари у циљу очувања неке друге која се сматра вреднијом.

Ствари се додатно компликују када се постави питање због чега би конзервативци желели да задрже *status quo*, односно зашто пружају „систематски и теоријски отпор промени”? Наиме, ту се налазимо пред дилемом да ли конзервативци желе да одрже стање какво јесте зато што верују да се оно слаже са њиховим идеолошким опредељењима, или желе да га очувају због скепсе према промени као таквој независно од тога каква је би та промена могла бити. Они који би спадали у прву групу заправо ни не би били истински конзервативци, него заступници одређених идеологија (либерали, социјалисти или комунисти), а њихов однос према промени и



одржању варирао би већ према околностима. Он, дакле, стоји у зависности од њихове идеолошке позиције, па би се они једнако могли залагати и за промену и за очување. Према томе, конзервативци би се могли наћи само у оној другој групи која је скептична према променама без обзира на њихову идеолошку легитимацију и због тога жели да одржи тренутно стање. Ипак, иако скептицизам и традиционализам код конзервативаца играју значајну улогу (Quinton 1978, 16–17), тиме о конзервативизму ипак није све речено. У том би случају конзервативизам био само некакво стање свести, особина или диспозиција, али не и струја политичке мисли. Тада би се конзервативизам могао везати за нерелективну одбрану сваког стања само зато што оно постоји, односно за страх од промена. Одатле је само један корак до марксистичке интерпретације према којој је основни мотив конзервативног става „страх од промена, стрепња да се променом не изгуби стечени друштвени статус, жеља да се одрже освојене друштвене позиције – материјално богатство, власт, привилегије” (Марковић 1994, 166). Како пише Роџер Скрутон, то је последица материјалистичког политичког дискурса на свим нивоима који богатство и његову прераспodelу чини јединим проблемом о коме се расправља. „Отуда људи о конзервативизму размишљају само као о облику задовољства тренутним системом материјалних награда, који нема шта да каже о стварима које ’новац не може купити’ нити о утицају потрошачког друштва на наше дубље вредности (Скрутон 2020, 149). Дакле, везивање конзервативизма за страх од промена дискредитује конзервативизам и редукује га на ниво изговора богатих и моћних. Међутим, још је Карл Манхајм инсистирао на разлици између „природног конзервативизма” или несвесног традиционализма и онога што назива само конзервативизмом. Наиме, за Манхајма традиционализам означава склоност ка држању за старе начинима живота и тај „општељудски” традиционализам се може тумачити као изворна реакција на реформизам (Mannheim 1984, 93). Он такође подвлачи да традиционализам није обавезно везан за политички конзервативизам и људи се могу супротстављати промени, а да не усвоје конзервативни политички став. Дакле, традиционалисти могу, али и не морају бити конзервативци. Према томе би Хантингтонов конзервативац одговарао управо традиционалисти. Стога је О’Саливен сасвим у праву када уочава да се конзервативизам не може везати за апсурдну идеју „о супротстављању промени као таквој”, односно за било какву „посвећеност очувању свих постојећих институција”. Међутим, када каже да су конзервативци

само против „потпуне или радикалне промене” (О’Саливен 2008, 16) О’Саливен још увек остаје на клизавом терену. Наиме, није лако рећи ко би се могао залагати за потпуну или тоталну промену. Рећи да промена треба да буде постепена није довољно, јер ништа не говори о томе шта се мења, него једино како се мења, односно не пружа критеријум за оцену да ли је реч о промени на боље или на горе, о нужној промени или о плоду нечије самовоље. Ако се социјалдемократска левица залаже за очување државе благостања и жели да спречи радикалне либералне реформе, да ли би то онда значило да су у том погледу левичари могли постати конзервативци? Са друге стране, из Хантингтонове перспективе Расел Кирк као најпознатији амерички конзервативац берковске традиције постаје „реакционар”, односно критичар тренутног стања и тиме радикал (Huntington, 1957, 460; 471). Тако се поново дискусија враћа на питање шта је оно што се жели изменити, а шта оно што је се жели очувати, јер се у супротном долази у апсурдну позицију у којој сви истовремено могу бити и радикали и конзервативци, јер би, у крајњој линији, и заговорник најчуднијег и најрадикалнијег програма у једном тренутку да морао пожелети да сачува оно што је створио, док би на другом плану тврдоглаво инсистирао на даљим и дубљим променама. Он, дакле, никада не би могао доћи у апсурдну позицију да тражи радикалну промену и поништење сопственог дела само у име пукe жеље за променом. Штавише, без жеље да се оно што је измењено конзервира радикализам би се претворио само у бесмислену тежњу за променом ради промене. Тако се, уосталом, и свака револуција плаши контрареволуционарне акције и стога изискује своје чуваре. Дакле, и за заговорнике прогреса је очување досегнутог претпоставка даљег напретка. Ово потврђује и историјски пример. Наиме, први часопис који је у називу носи конзервативно име настао је у време Револуције у Француској и то као гласило оних који су желели да очувају тековине Револуције, дакле у кругу самих револуционара. Доцније је образовано и тело које је носило назив „*Sénat Conservateur*”, а чија је сврха била очување тековине Револуције.

Ни настанак појма конзервативизам и конзервативаца као политичке скупине не одговара тези о очувању *statusa quo*. Наиме, појам „конзервативизам” везан је за 1818. годину и недељник *Le conservateur* који је покренуо Шатобријан, а који је представљао орган француских ројалиста. Међутим, како истиче Калтенбрунер, ни Шатобријанов часопис није полазио са позиције да је друштвено-политичко стање у Француској оног времена вредно очувања,

него се, напротив, одлучно супротстављао реакционарном курсу бурбонске рестаурације. Он није говорио о очувању *statusa quo* него о „*conserver les saines doctrines*” (Kaltenbrunner 1975, 18–19). Уосталом, у постреволуционарном и постнаполеоновском времену је било мало тога што је деловало као вредно очувања. Часопис је, дакле, тежио борби против погрешних учења и није се залагао за задржавање одређених институција или позиција моћи. Против тезе о конзервативизму као о простом очувању говори и Рудолф Фирхаус који уочава да је конзервативизам увек признавао „развој” постојећих институција насупрот конструктивистичком преобликовању према рационалним, општим циљевима. Конзервативизам је улазио у расправу око мере онога што треба очувати и око правца и брзине нужних промена. Тиме је конзервативцима било могуће да прихвате и нове институције и промене које нису желели, ако их могу разумети као континуитет старих установа или савремене форме старих садржаја или као одбрану од деструктивних тенденција и ако је у њима очувано оно што конзервативци сматрају нужним за моралан, праведан и слободан живот. Тиме је дата могућност конзервативцима за деловање у свету који се мења (Vierhaus 1982, 549).

Упућивањем на „развој” постојећих институција, Фирхаус указује да би одређење конзервативизма као истрајавања на очувању стања какво јесте довело, дакле, у питање и чувену Беркову формулу по којој је потребно мењати да би се очувало. Штавише, Хантингтон би међу радикале на крају морају да уврсти ако не Берка који није имао ништа против „принципа побољшавања”, а оно сигурно Франца фон Бадера који је у своје време упозоравао на „лош конзервативизам”. Са друге стране баш међу онима које би Хантингтон жигосао као реакционаре, а тиме у његовој интерпретацији и као радикале, било је доста оних који су се сами ограђивали од „реакције” (Едгар Јулијус Јунг, Артур Мелер ван ден Брук) односно који су сматрали за немогуће и разорно да се једна земља присили да уназад поново преживи свој живот, као је писао Шарл Морас (Maugras 1925, 85).

Прича о конзервативизму као очувању *status quo*-а се додатно компликује када се конзервативна традиција ближе осмотри и када се открије да су унутар ње постојале и струје које су стајале у оштрој опозицији према владајућем поретку. Конзервативци су често и сами о себи говорили као о људима на „изгубљеним позицијама”. Не само што су конзервативци себе везивали за изгубљену ствар, него су знали и да буду активни бунтовници, код којих се акценат стављао на вољу за стварање, а не за чување постојећег. Из Хантингтонове перспективе би читава мисаона струја конзервативне револуције била немогућа, а сам назив апсурдан.

Посебно се у транзиционом контексту позиционо одређење конзервативизма показује као апсурдно и тиме остаје сасвим неупотребљиво. Наиме, дословно се држећи Хантингтонове интерпретације изгледа да су од седамдесетих година конзервативне снаге успоставиле доминацију у низу водећих земаља, односно да су конзервативци били и Роналд Реган и Маргарет Тачер и Леонид Брежњев (Марковић 1994, 171) што би даље вероватно подразумевало да се и Хладни рат заправо водио унутар конзервативног табора, а између „два типа конзервативизма”, конзервативног Левијатана са једне и конзервативног Бехемота са друге стране. Својевремено се сасвим озбиљно тврдило да су у Чехословачку 1968. године умарширали конзервативци и тамо „комунизам са људским ликом” заменили нечим другим. Када се позиционо схватање конзервативизма примени на прилике у некадашњој Југославији излази да су конзервативци заправо били они који су тражили очување Југославије и комунистичке диктатуре, док су радикали били они који су тражили успоставу приватне својине, увођење вишестраначка и правну државу. У литератури се могу срести и још чудније интерпретације о борби између два супротна облика конзервативизма, јер наводно од осамдесетих година у Југославији превагу добијају „конзервативне снаге које су се формирале у владајућим структурама друштва”, а ситуација се „знатно компликује ступањем на сцену традиционалног грађанског конзервативизма који је латентно увек био присутан и који је нагло оживео у условима дубоке кризе система” (172). Дакле, излази да су и они који су тражили промене и они који су им се противили на неки начин били конзервативци, па је и транзиција обележена сукобом међу различитим заговорницима конзервативизма. Остаје, међутим, нејасно шта је тим сукобљеним групама још могло бити заједничко и на основу ког критеријума би се они могли сврстати под исти појам. Речју, шта је заједничком онима који се залажу за поделу власти и онима који траже јединство власти, онима који захтевају партијски плурализам и онима који му супротстављају монопол једне странке, онима који бране и онима који сузбијају слободу речи, онима који желе тржишну привреду и онима који теже очувању планске привреде, да би неко могао рећи да су та два опредељења суштински иста, односно да је реч само о различитим појавним облицима конзервативизма. Да ли би из Хантингтоновог одређења конзервативизма дало закључити да су комунисти били конзервативци, а они који су тражили демократију реакционари који су друштво желели да врате унатраг? Заправо, отворено је питање

шта је ту заправо напредовање, а шта назадовање. Нејасно је исто тако и то да ли је у време пада комунизма на сцени постојала још нека струја мишљења осим конзервативне и ако је то био случај које би биле њене одлике и каква је била њена политичка тежина. У сваком случају, Хантингтоново одређење конзервативизма у транзиционом окружењу показује се као неодрживо, а у Марковићевој интерпретацији као сасвим бесмислено.

Дакле, иако је конзервативизам, у извесној мери повезан и са конзервирањем – колико и протестантизам са протестом – ова реч лако може да заведе и на погрешан траг чим се пређе на питање шта је то што треба да буде очувано, јер очување не може важити за апстрактан принцип који је вредан по себи. Зато није чудно да је Ернст Јингер сматрао да реч „конзервативно” не спада међу најсрећније творевине (Jünger 1962, 52).

## СТВАРАЛАЧКИ КОНЗЕРВАТИВИЗАМ И ПРИНЦИП ОБНОВЕ

Ако се конзервативизам није очување стања какво је оно тренутно, и ако се конзервативизам не може свести на конзервирање, отвара се питање шта је онда конзервативизам и како га је могуће одредити. То је, међутим, много теже питање него што се то чини на први поглед, будући да су се конзервативци у различитим временима и на различитим местима значајно разликовали у погледу онога што су заступали. У садржинском смислу се о конзервативизму не може рећи много, јер како пише Расел Кирк, конзервативизам није скуп утврђених и непроменљивих догми (Кирк 2014, 23), а поједини истраживачки су већ одавно дошли до сазнања да се „егзактна” и „за свагда важећа” дефиниција конзервативизма никад неће моћи дати иако је могуће изнети суштину конзервативног става (Schoeps 1958, 7). Речју, не постоји једна конзервативна теорија, него само међусобно различите конзервативне теорије, филозофије или теологије у плуралу у оквиру једне широке *famille spirituelle*. „Не постоји ни једно једино начело истине, никакво ’то и то је тако и тако’ које се може рекламирати као садржински конзервативно” (Quabbe 1007, 176). Конзервативци не располажу једном целовитом и детаљном сликом света какав би требало да буде и какав се мора остварити у будућности. Ту је мање реч о догми, а више о једном духу, ставу или држању.

Иако се о конзервативизму у садржинском смислу не може рећи много, ипак се о различитим усмерењима унутар конзервативног

табора понешто може рећи. Припадност истој духовној породици још увек не решава сва питања. Свакако, постоји нешто што се може назвати главном струјом конзервативизма која се често везује за борбу против идеологија, односно која представља одговор на модерно идеолошко мишљење, његове планове, програме, теорије и системе измене света. Како пише Кирк, „прави конзервативац се гнуша свих облика идеологије. Идеологија је скуп политичких догми; она је 'политичка религија' која верницима обећава земаљски рај; а тај рај по правилу се осваја на јуриш” (Кирк 2014, 12–13). Конзервативац зна да људи нису анђели и да ће се идеолошка обећања о стварању раја на Земљи претворити у пакао. Као типичан представник ове врсте конзервативизма Ханс-Јоахим фон Меркац је тврдио да су све идеологије (либерализам, социјализам, комунизам, анархизам) упркос свим разликама структурно сличне као носиоци модерног рационализма у простору државе, друштва и привреде (Merktatz 1957, 67). Такав конзервативизам је, према томе, нека врста традиционалистичког мишљења које је постало свесно самог себе, јер како је писао Оукшот, конзервативац не делује ни на основу тренутних жеља, нити на основу општих принципа већ у складу са постојећом традицијом (Oakeshott 1962, 123). Сасвим је разумљиво да такав конзервативизам који се држи традиције, континуитета и изниклог поретка налази своје упориште у древним институцијама као што су црква, војска или универзитети. Он је понекад са подсмехом називан „баштенским конзервативизмом” (Армин Молер) који се задовољава тиме да негује и пази оно што је наследио из прошлости, да промене уводи разборито, те да се клони пребрзих и лакомислених иновација.

Међутим, поред те главне линије конзервативизма постојала је и друга која је била мање окренута прошлости, а више будућности, и која се не може подвести ни под категорије уобичајених подела унутар конзервативног табора. Она наступа онда када дође до „отрежњења” и када се схвати да су позиције изгубљене, а да институције које су некада важиле за упоришта конзервативизма и одржавања традиционалног поретка то више нису, односно када се дође до закључка да је институције потребно спашавати од политике коју те институције спроводе. Нови тип конзервативизма, дакле, настаје када конзервативац схвати да су конкурентске „политичке групе створиле *status quo* који за њега више није прихватљив и да се ранија стања више не могу рестаурирати” (Mohler 1978, 68). Од те осе, конзервативац свој поглед мора усмеравати према напред и уместо дефанзивне стратегије преузети офанзивну. Ту више не

може бити речи о одржавању континуитета, који је изгубљен, или о очувању онога што је наслеђено из прошлости, о дотеривању извесних детаља, већ су конзервативци они који су незадовољни и они који траже корените промене. Наравно, те промене су нееманципаторске. Тада је конзервативизам, у складу са речима Артур Мелер ван ден Брука, усмерен ка стварању ствари које се исплати чувати (Moeller van den Bruck 1931, 264). То је позиција када за конзервативца више не постоји развој, него настајање (245). На трагу тог „стваралачког конзервативизма”, како га назива Мелер ван ден Брук, био је и Ернст Јингер који је говорио о неопходности „органске конструкције”. Такав конзервативизам тражи радикалне мере за стварање нових услова у складу са оним што се схвата као вечно важеће. Сасвим природно, овде је по среди не само отпор, него и активна побуна и офанзива против постојећег, па се носиоци овог типа конзервативизма теже могу наћи унутар етаблираних институција, а лакше међу нонконформистима.

Без сумње, свака од ових грубо скицираних варијанти конзервативизма има своје време, па између конзервативаца разних епоха може постојати дисконтинуитет, односно како је писао Молер, „вододерина” која дели рану од модерне деснице. „Конзервативно деловање, мишљење и реаговање су, независно од земље, пре тог доба осовине начелно другачији него после њега. Речи које су пре њега још имале неки конкретан смисао, сада га више немају – или су добиле неки сасвим другачији смисао” (Mohler 1974, 121). Према Молеру, ово одвајање ране од модерне деснице збило се у различитим државама у различито време, најпре у Француској у дугом периоду, а затим у Немачкој, уз краћи период прелаза од једне форме ка другој и осетнији лом. Иако се Молеровој интерпретацији свакако могу упутити извесне замерке (види: Kraus 1993, 99–121), ово схватање је значајно за разматрање конзервативизма у посткомунистичким земљама. Наиме, након пада комунизма политички значајан конзервативизам је могућ једино у варијанти која жели „органску конструкцију”, стварање ствари које су вредне очувања, односно која, у мери у којој је то могуће, тежи обнови оног наслеђа које је потиснуто и скрајнуто успоставом комунистичке диктатуре. Другачије речено, „баштенски” или „конзервативизам доброг варења” у посткомунистичком контексту не може представљати аутентичан конзервативни одговор на актуелна питања, односно на ситуацију у којој се комунистички поредак распада, а нови ред још увек није формиран. Уколико је Кирк у праву када наглашава да конзервативизам није скуп догми,



односно да су „конзервативци од Берка наследили дар да своја убеђења прилагоде захтевима доба у којем живе” (Кирк 2014, 23) онда се они морају прилагодити ванредној ситуацији која од њих захтева активно, офанзивно и конструктивно деловање. У ванредној ситуацији каква је пад комунистичке диктатуре конзервативац мора бити онај који тражи корените промене уколико не жели да унапред истакне белу заставу. Он не може тражити развој, јер би то значило континуитет са комунизмом, него настајање.

Стваралачки конзервативизам каквог захтева ванредна ситуација ипак у свом наступу не може бити арбитран, јер као што каже поменути Мелер ван ден Брук „конзервативно мишљење у свим суштинским односима види догађај враћања, не у смислу једног враћања истог, него у смислу онога што је трајно ту, час иступа, час одступа, а ипак се увек изнова пробија, јер по природи јесте и стоји у човеку” (Moeller van den Bruck 1931, 269). Другим речима, стваралачки конзервативизам мора водити рачуна о оним темељном претпоставкама сваког друштвеног поретка, о ономе што се схвата као ванвременско. У том смислу, конзервативизам је блиско скопчан са принципом обнове.

Према речима Ханса Зедлмајера, истински конзервативни принцип је трајна обнова старог, тачније онога што је у старом вредно одржања и способно за обнову (Sedlmaier 1972, 76). Позивајући се на учење Франца фон Бадера, Зедлмајер даље показује да је обнова једино могућа ако се претпостави да у времену постоји нешто надвременско, иако не и безвремено, односно ако се препозна да је у старом садржано нешто вечно и непропадљиво. То непролазно и надвременско није везано за пролазне форме и може их мењати, а да истовремено увек буде и старо и ново. Облици се могу мењати, али начела морају остати увек иста. Тако се код Бадера, а пре њега код Новалиса обнова схвата као подмлађивање, односно као приближавање изворном, односно повратак ванвременским принципима, јер је, према Бадеру, младо оно што стоји близу почетка, а старо оно што се од њега удаљава. Принцип обнове среће се и код Адама Милера када на прошлост пита шта је прошлост „него остарела младост”, а шта будућност „него бескрајно освежавање, подмлађивање, оживљавање и поновно рађање старог” (Müller 1967, 85). Исто мишљење заступао је и Јозеф фон Ајхендорф. „При борби старог и новог зло не лежи у томе што је старо уклоњено, него у заслепљености која је потценила велики смисао прошлости и зато се заваравала да је довољно учинила обичним уништењем. Једнако мало је лек у безусловном повратку старом, јер у светској повести



не постоји мировање. Међутим, непролазни дух свих времена, који није прикован ни у једној појединачној прошлој форми, вечно старо и ново истовремено, треба – изгледа да тако жели Провиђење – да божанском снагом сазнања постане свестан самог себе и подмлађен” (Eichendorff 1990, 509). Тако и Ајхендорф говори о подмлађивању, односно потреби повратка заснивачким, изворним принципима. Ту се јасно види разлика између обнове, односно повратка изворним принципима, и покушаја рестаурације претходног стања, или одржања стања какво јесте. Имитирање прошлих стања било би фалсификовање стварности. „Васпостављање прошлости, рекао је Ла Тур ди Пен, не треба да буде њено пресликавање, него ’васкрсавање њена духа, у облицима прилагођеним данашњем добу”” (Баконије 1926, 10). Обнова, како је на Бадеровом трагу схвата Зедлмајер, могућа је само помоћу повратка традицији, јер традиција и није друго него преношење потврђеног. Даље, према Зедлмајеру, конзервативизам у пуном смислу могућ је само тамо где постоји једна таква традиција највишег добра и циља, односно савршеног бића (Sedlmayr 1972, 90).

Зеделмајерово схватање обнове примењено на период пада комунизма не подразумева ни одржавање тренутног стања, нити покушај рестаурације стања какво је постојало пре успостављања комунистичке диктатуре. Напротив, Зеделмајеров појам обнове претпоставља радикалан раскид са комунистичким наслеђем, као и хватање копче са преткомунистичком традицијом и њену ревитализацију у новим условима, односно подмлађивање темеља заједнице. Такав повратак традицији није фолклор, већ подразумева повратак историјском искуству, те стваралачко посредовање између вечног које је садржано у традицији и временског. У том смислу и конзервативизам који се темељи на појму обнове не поседује само енергију која чува и одржава, већ и способност да преображава, односно да вечна начела поретка представи у новим облицима.

## **КОНЗЕРВАТИВИЗАМ У СРПСКОМ КОНТЕКСТУ**

Конзервативизам који би захтевао подмлађивање, везивање за дубље, предјугословенске традиције и који би инсистирао на обнови у смислу морално-духовне обнове (Кирк), односно „етичког максимума” који претходи институционалном минимуму је управо недостатак који је обележио процес обнове вишестранацја у Србији. Слабост конзервативне опције види се по томе што је до духовно-симболичког дисконтинуитета у Србији дошло доста

касно, непотпуно и уз велика превирања. Наиме, претпоставка обнове је јасан и недвосмислен отклон од наслага југо-комунизма уз прихватање чињенице да се на историјском путу залутало, да се Југославија показала неодрживом, да се комунизам урушио, да је доказано немогућ и неостварив, те да је тај пројекат потребно напустити у целини и заједно са свим његовим пратећим последицама, односно успостави континуитет са традицијама из времена пре стварања југословенске заједнице и насилног увођења комунистичке диктатуре. Уместо прихватања ових увида, парафразирајући Солжењицина, може се рећи да су српске странке у већини наставиле да живе у лажи (види: Солжењицин 2012) те да нису успеле да успоставе везу са сопственом традицијом и идентитетом. Уместо пута истине и обнове у Србији се наставило са веровањима у заблуде и митове комунизма, на пример, мит о социјалистичкој модернизацији, социјализму са људским ликом, угодном животу, одрживости самоуправљања, женској еманципацији у социјализму итд. У Србији тако није дошло до покајања и катарзе међу члановима комунистичког апарата, како је то Солжењицин предлагао у Русији, а што је нужан предуслов било какве успешне политичке и економске реформе. Напротив, „живот у лажи” се самообнављао ометајући тако раскид са комунизмом. Уместо повратка историји и српском историјском искуству, односно подмлађивању српске политичке традиције и установа из времена пре комунистичке диктатуре, на трагу онога што је у Русији предлагао Солжењицин,<sup>4</sup> у Србији је и након (изнуђеног) увођења вишестраначја те првих избора наставила да влада странка која је била наследница Савеза комуниста Србије. Захваљујући чињеници да је само неколико година пре тога у оквиру самог Савеза комуниста Србије (СКС) дошло до подела, те да су се сада бивши партијски другови нашли и на позицији власти и у опозицији може се рећи да је некадашњи СКС наставио да живи не само кроз СПС него и кроз опозиционе странке од којих је један број доцније освојио власт у оквиру широке коалиције ДОС. Део бивших чланова СКС нашао је касније своју пут и до врхова (СНС). Поред тога, у српској опозицији значајна места заузимали су (бивши) радикални левичари, шездесетосмаши и троцкисти, који су свакако променили паролe, али уз задржавање ранијих схватања и методе рада, пре свега везаних за идеју перманенте револуције, волунтаризам, игнорисање институција и закона (Ђурковић 2013,

4 „Солжењицин је од раније био уверен да би ‘пре жестоког спорења о будућем путу Русије, предлагања пројеката, рецепата, требало темељно познавати нашу прошлост. Стога, пре размисљања о будућности Русије неопходно је направити ‘завршни рачун’ седамдесетогодишње комунистичке владавине“ (Суботић 2007, 42).

87-113). Тако се на случају Србије може јасно видети да у транзицији није дошло до замене елита, односно вредносне и организационе трансформације елите, него да је дошло до репродукције елите државног социјализма и то како у политици, тако и у економији, култури и медијима (153-169).

У контексту говора о конзервативном принципу обнове занимљиво је да се странке у Србији, чак и онда када су покушавале да успоставе везу са странкама које су постојале пре комунистичке диктатуре, нису позивале на српску конзервативну традицију, нити на наслеђе српских конзервативних мислилаца.<sup>5</sup> Наиме, док су ДС и ДСС своје порекло изводиле од Демократске странке Љубомира Давидовића, односно Милана Грола, Српска радикална странка (СРС), која је име преузела од једне групе коју је након свог пада са власти основао Милан Стојадиновић, се тек необавезно позивала на наслеђе Николе Пашића, док се остале странке нису превише трудиле да успоставе везу са политичким животом у предкомунистичком периоду. Стога је сасвим оправдано закључити да интелектуална традиција српског конзервативизма данас међу странкама у Србији нема аутентичног настављача.

Поред тога, ниједна досадашња власт у Србији није имала снаге да захтева задовољење правде за жртве комунистичке диктатуре, као ни кажњавање одговорних за комунистичке злочине. Тако је српска политичка елита у време транзиције била изразито неконзервативна, будући да је стајала на становишту да се достигнућа југословенског социјализма не смеју занемаривати, било да је реч о онима у сфери уметности, културе, еманципације, погледа на свет или економије (види: Novakovic, Dostanic 2018). Поред тога, уз све разлике, све струје и сви наследници некадашњег СКС задржали су исти левичарски конструктивистички и прогресивистички начин мишљења и исту жељу да се сачува мањи или већи број тековина комунистичког режима. Нико од бивших комуниста није имао, нити је уопште могао имати слуха за конзервативни принцип обнове.

Самим тим, изостао је и биланс комунистичке владавине и уместо дисконтинуитета радило се о континуитету са комунистичким режимом. Тако је, на пример, доста касно дошло и од обнове српске државности. Државна заједница је задржала југословенско име, а почетком обнове вишестраначја готово све странке су рачунале са Југославијом као чињеницом и надале се њеном очувању у једној или другој форми. Поред тога, на симболичкој равни дисконтинуитет са комунизмом направљен тек 2004. године када је Србија вратила своје

---

5 О српској конзервативној традицији види: Мијатовић 2017.

традиционалне симболе, односно грб и химну. Међутим, монархија која је насилно збачена не само да није поново успостављена, него тим поводом није дошло ни до народног изјашњавања.

Такође, ни питање реституције и повратка имовине наследницима није до краја решено ни после 30 година. Одуговлачење да се изврши реституција омогућило је припадницима (бивше) комунистичке номенклатуре да обаве пљачкашку приватизацију пре реституције и тиме ојачају свој положај (Ђурковић 2013, 162). Тиме је, и у контексту реституције, позиција црква (којој је имовина враћена законом из 2006. године) додатно и за дуго времена ослабљена. Ово је за конзервативце изузетно важан моменат, будући да они у цркви гледају и чувара трансценденталних моралних норми, и једну међу најважнијим посредничким институцијама, јер религија представља део грађанског друштва, везује људе за њихов дом и суседе и уводи идеје светог и трансценденталног које шире свој утицај на све обичаје припадника друштва. У том контексту је за конзервативце значајно и враћање веронауке у школе, која је одатле протерана политичком самовољом. Међутим, веронаука је враћена у школе дуго након обнове вишестранацја, а ни тај чин није прошло без турбуленција и напетости, па је поред веронауке уведен и изборни предмет грађанско васпитање, као уступак антицрквеним снагама у друштву, чиме се стиче утисак да је грађанско васпитање нека врста секуларне веронауке или идеолошког васпитања. И после готово две деценије од враћања веронауке у школу, она се још увек налази на мети антицрквених снага које непрекидно страхују од клерикализације Србије и које следствено томе позитивно гледају на комунистичко маргинализовање утицаја цркве и њено протеривање из друштвеног живота. Са друге стране, објективна истраживања показују да су приче о клерикализацији Србије „најобичнији политички мит” (види: Марковић 2005).

Такође, поједине комунистичке структуре су задржане и наставиле су да живе под новим именом. У том смислу питање положаја аутономија Војводине и Косова и Метохије, као тековина комунистичке револуције, није чак ни узето у разматрање, и обе аутономне покрајине су наставиле свој живот.

Уместо повратка историјском искуству, у Србији је већ 30 година на власти конструктивистички и волонтаристички приступ стварности који баштине левичари и већина либерала, а који не прихвата постојање ичега што је повесно настало, што је спонтано изникло или је у настајању, него све посматра као створено, односно производ изума и свесног хтења. Потпуно у складу са тим свака

власт, без обзира на страначку одредницу, понашала се као да од ње почиње свет и приступала је опсежним и свеобухватним реформама у свим сферама друштва према унапред постављеном плану и са јасно дефинисаним циљем. Такав концепт сталних и одозго наметнутих реформи у коме се све традиционално схвата као препрека коју је неопходно уклонити, сродан је левичарској идеји перманентне револуције. Уместо говора о обнови или ојачавању институција, у Србији се одомаћио термин „изградње институција”, који подразумева да институција никада није ни било, као и да се институције могу арбитарно стварати и конструисати, односно реформисати. Поново је реч о изузетно битном моменту за конзервативце, јер када се говори о слабости српских институција треба посебно имати у виду да лево-либерална мисао никада није имала превише разумевања за политику реда и закона, као ни за хијерархију и ауторитет, те је у њима стално тражила скривену репресију и неједнакост моћи. Према томе, од левице која је према поретку, ауторитету и дисциплини увек била подозрива тешко је било за очекивати да ће имати превише разумевања и за поштовање институција, а још мање за обнову традиционалних установа. Зато су све реформе институција заправо водиле не ка њиховом јачању, него управо супротно, ка њиховом даљем слабењу и губитку ауторитета. У сваком случају, такав плански приступ транзицији уз истовремено неприхватање сложености друштвених односа, морао је нужно завршити неславно. Пример таквих неславних свеобухватних промена су реформа правосуђа, покушаји реформе високог школства или реформа војске.

Из исте те конструктивистичке свести, односно из неуважавања сопственог повесног искуства следи и нерелективно преузимање и преписивање страних закона и институција. Као што је познато, конзервативци су одувек били против такве праксе на коју је против које је у Русији иступао и Сложењин.<sup>6</sup>

Сасвим логично, и у области економије готово све српске странке су задржале левичарски приступ и залагале се за деструктивну и неконзервативну економску политику, односно утицале на одржавање социјалистичко-самоуправне свести код народа. Захваљујући самоуправној свести стварање тржишне привреде се одужило, изостала је снажна приватна иницијатива, приватизација,

---

6 „Треба тражити свој пут. Сада је у нас раширен утисак да није потребно тражити никакав сопствени пут, да не треба о њему мислити, већ само најбрже преузимати оно што се ради на Западу. Насупрот том доминантном уверењу Солжењин је сматрао да успешно преузимање постојећег западног модела економског и политичког система није у Русији ни могуће, а ни пожељно“ (Суботић 2007, 43).

праћена низом неуспешних случајева и афера, није довршена, а започела је неконтролисана распродаја природних ресурса страном капиталу. Овај парадокс резултат је левичарске свети, која се са једне стране противи конкуренцији и тржишном систему, а са друге некритички жели да прекопира западни потрошачки модел одмах и сада. Реч је о за левицу типичном материјализму уз занемаривање конзервативног увида да економија није све, да стварима које заиста ценимо нерадо одређујемо цену, односно да вредност почиње тамо где престаје рачуница (Скрутон 2020, 150).

С тим у вези је лево-либерални, прогресивистички поглед на транзицију, која се схвата као краћа или дужа фаза искушења и патње након које следи остварења раја на земљи, односно излазак из царства нужности и улазак у царство слободе. Као што је социјализам био фаза на путу ка срећнијем комунизму, тако се и транзиција сада схвата као фаза развоја пред улазак у доба „пост-историје” које се неретко идентификује са уласком у Европску унију (види: Legutko 2016, 11–41; 64). У оба случаја се рачуна са готовим и безалтернативним рецептом који само треба применити упркос свим локалним специфичностима. Тако се и транзиција на концу схвата као трновит пут на крају кога чека коначно избављење. Будући да се коначни циљ схвата као неупитан и безалтернативан тиме се на концу укида стварни политички плурализам као и било каква идеја нормалне дискусије.

Док су власти у Србији, и политичке странке уопште, настојале да достигну транзициону дугу, поред њих је пролазио стварни живот. Тако је уместо конзервативне трезвености Србија комунистичку заменила другом утопијом. Обе ове утопије су једнако далеко од конзервативне идеје обнове и повратка сопственој традицији и сопственом повесном искуству, односно посредовања између вечног и временског. Сасвим логично, из превеликих утопистичких надања се морају изродити и превелика разочарења онда када се надања покажу као илузије, а утопије као заблуде.

## ЗАКЉУЧАК

Када се конзервативизам одвоји од идеје да је реч о ставу који је усмерен ка одржавању затеченог стања ствари, те када се у транзиционом контексту посматра као активни и стваралачки конзервативизам утемељен на принципу обнове, односно подмлађивања и враћања темељима заједнице, онда се лако уочава да такав конзервативизам није имао достојног и снажног

представника на српској политичкој сцени. Штавише, упркос бројној литератури која поједине странке (ДСС, СПО) означава као конзервативне (види: Стојиљковић 2008; Орловић 2008, 515–525; Орловић 2011; Ђурковић 2016, 136–151) све странке које су биле доминантне у Србији током 30 година обновљеног вишестраначја и које су у краћем или дужем периоду управљале земљом, и поред повременог истицања конзервативних парола, биле су у својој политици изразито неконзервативне и у већој или мањој мери тежиле одржавању континуитета са југословенским и комунистичким периодом. И поред вербалног антикомунизма у већини српских странка остао је дубоко укореван левичарски, конструктивистички и прогресивистички начин размишљања, што се одражавало и у њиховом схватању реформи, институција, ауторитета и реда.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Bader, Erwin. 1999. “Christliche Sozialreform im Sinne von Karl von Vogelsang” In *Konservatismus in Österreich: Strömungen, Ideen, Personen und Vereinigungen von den Anfängen bis heute*, Robert Rill, Ulrich E. Zellenberg (Hg). Graz, Stuttgart: Leopold Stocker Verlag.
- Dirsch, Felix. 2012. *Authentischer Konservatismus: Studien zu einer klassischen Strömung des politischen Denkens*, Berlin, Münster: LIT Verlag.
- Eichendorff, Joseph von. 1990. *Über die Folgen von der Aufhebung der Landeshoheit der Bischöfe und Klöster in Deutschland*, in *Werke*, Band 5, Hartwig Schultz (Hg.), Deutscher Klassiker Verlag.
- Grau, Alexander. 2017. *Hypermoral. Die neue Lust an der Empörung*. München: Claudius Verlag.
- Grebing, Helda. 1974. “Position des Konservatismus in der Bundesrepublik” In *Konservatismus*, Hans Gerd Schumann (Hrsg.), Köln: Kippenheuer & Witsch
- Hitchens, Peter. 2010. *The Cameron Delusion*, London: Continuum.
- Huntington, Samuel, P. 1957. “Conservatism as an Ideology”, *The American Political Science Review*, Vol. 51, No. 2.
- Jünger, Ernst. 1962. *Rivarol*, Frankfurt am Mein: Fischer Bücherei.
- Kaltenbrunner, Gerd-Klaus. 1975. *Der schwierige Konservatismus, Definitionen, Theorien, Porträts*, Herford und Berlin: Nicolaische Verlagsbuchhandlung.



- Kinzel, Till. 2010. "Great Britain: The Tories in Europe", in: *The European People's Party. Successes and Future Challenges. With Portraits of Selected Countries*, Pröll J, Fasslabend W. (eds.): 295–307. Vienna: Edition noir.
- Kondylis, Panajotis. 1991. *Der Niedergang der bürgerlichen Denk- und Lebensform. Die liberale Moderne und die massendemokratische Postmoderne*, Weinheim: VCH-Verlagsgesellschaft.
- Kraus, Hans-Christof. 1993. "Altkonservatismus und moderne politische Rechte: Zur Problem der Kontinuität rechter politischer Strömungen in Deutschland" In *Weltbürgerkrieg der Ideologien, Antworten an Ernst Nolte: Festschrift zum 70. Geburtstag*, Thomas Nipperdey, Anselm Doering-Manteuffel, Hans-Ulrich Thamer (Hrsg.): 99–121. Berlin: Propyläen,
- Legutno, Ryzard. 2016. *The Demon in Democracy: Totalitarian Temptations in Free Societies*, New York, London: Encounter Books,
- Mannheim, Karl. 1984. *Konservatismus: Ein Beitrag zur Soziologie des Wissens*, Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Maurras, Charles. 1925. *Enquête sur la Monarchie*, Paris: Nouvelle librairie nationale.
- Merkatz, Hans-Joachim von. 1957. *Die konservative Funktion*, München: Iser Verlag.
- Moeller van den Bruck, Arthur. 1931. *Das dritte Reich*, Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt.
- Mohler, Armin. 1974. *Von rechts gesehen*, Stuttgart: Seewald Verlag.
- Mohler, Armin. 1978. *Tendenzwende für Fortgeschrittene*, München: Criticon Verlag.
- Müller, Adam. 1967. "Vorlesungen über die deutsche Wissenschaft und Literatur" In *Kritische / ästhetische und philosophische Schriften I*, Walter Schroeder, Werner Siebert (Hgs.), Neuwied, Berlin: Hermann Luchterhand Verlag.
- Novakovic, Aleksandar and Dusan Dostanic. 2018. "The anti-capitalist mentality and ill-fated transition: case of Serbia" in: *Mises: Interdisciplinary Journal of Philosophy Law and Economics*, Sao Paolo.



- Oakeshott, Michael. 1962. *Rationalism in Politics and other Essays*, London: Methuen & co.
- Quabbe, Georg. 2007. *Tar a Ri*, Toppenstedt: Uwe Berg Verlag.
- Quinton, Anthony. 1979. *The Politics of Imperfection*. London, Boston: Faber & Faber.
- Schoeps, Hans-Joachim. 1958. *Konservative Erneuerung: Ideen zur deutschen Politik*, Stuttgart: Ernst Klett Verlag.
- Sedlmayr Hans. 1972. "Erneuerung als konservatives Prinzip" In *Konservatismus in Europa*, Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Hg.), Freiburg: Verlag Rombach.
- Vierhaus, Rudolf. 1982. "Konservativ, Konservatismus", in: *Geschichtliche Grundbegriffe – Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. III. Otto Brunner, Werner Conze, Reinhard Koselleck (Hrsg.)
- Weißmann, Karlheinz. 2011. *Kurze Geschichte der konservativen Intelligenz nach 1945*, Schnellroda: Institut für Staatspolitik.
- Баконие, Фирмен. 1926. „Савременост Ла Тур ди Пена.” *Политички гласник*, бр. 56, 27. 12: 10–11. Београд.
- Вукомановић, Дијана. 2011. *Идеологија политичких партија у Србији и Црној Гори крајем XX века*, Београд: Институт за политичке студије.
- Достанић, Душан. 2015. „Транзиција без конзервативне партије” У *Вредности и идентитет: 799–810*. Нови Сад: Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић.
- Достанић, Душан, и Александар Новаковић. 2020. „Појам без дефиниције, конзистентност без целине.” У *Поредак и слобода: разговори конзервативаца и либертаријанаца*, Александар Новаковић, Душан Достанић (ур). Београд: Службени гласник.
- Ђурковић, Миша. 2013. *Тамни коридори моћи*, Београд: Укронија.
- Ђурковић, Миша. 2016. *Конзервативизам и конзервативне странке*, Стари Бановци, Београд: Бернар, Центар за конзервативне студије.
- Кирк, Расел. 2014. *Конзервативни дух: од Берка до Елиота*, (превео Слободан Дамњановић), Београд: Албатрос плус.
- Ломпар, Мило. 2018. *Слобода и истина*, Београд: Catena Mundi.

- Ломпар, Мило. 2021. *Полуинтелектуалац и национална политика*, Београд: Catena mundi, Информатика.
- Марковић, Михаило. 1994. „Конзервативне идеологије” У *Основи политичких наука: практикум*, Драган Симеуновић (ур.): 165-174. Београд: Удружење наука и друштво Србије.
- Марковић, Слободан. 2005. „Клерикализам у Србији – мит или стварност?” *Анализе*, бр. 4, Нова српска политичка мисао, Београд.
- Мијатовић, Бошко (ур.) 2017. *Српски конзервативци 1878–1914*. Београд: Catena Mundi.
- О’Саливен, Ноел. 2008. *Конзервативизам*, (превели Сања и Миша Ђурковић), Београд: Укронија.
- Орловић, Славиша (ур.) 2011. *Партије и избори у Србији*, Београд: Фондација Friedrich Ebert Stiftung, Факултет политичких наука.
- Орловић, Славиша. 2008. *Политички живот Србије. Између партократије и демократије*, Београд: Службени гласник, Београд.
- Скрутон, Роџер. 2020. *Како бити конзервативан* (превео Владо Ђукановић) Београд: Adriatic Business Solutions.
- Солжењицин, Александар. 2012. „Не живети у лажи!” у: *Солжењицин: не живети у лажи*, Бранимир Нешић, Бошко Обрадовић, (ур.): 43-47. Београд: Српски сабор Двери, Catena Mundi.
- Стојиљковић Зоран. 2008. *Партијски систем Србије*, Београд: Службени гласник.
- Суботић, Милан. 2007. *Солжењицин: Анђео историје*, Београд: Логос.

**Dušan Dostanić\***

*Institute for Political Studies, Belgrade*

---

## **RENEWAL OF MULTIPARTISM WITHOUT RENEWAL OF CONSERVATIVISM**

---

### **Resume**

---

*The paper argues that in the thirty years since the renewal of the multi-party system in Serbia, there has been no formation of a politically relevant, truly conservative party. If it is claimed that a true conservative party has not been formed in Serbia, it is necessary to say what is meant by such «true conservatism». Therefore, the first part of the paper points out the basic characteristics and essence of the conservative position, i.e. it tries to show that the mere positional determination of conservatism as the preservation of the status quo is not correct. Such a definition of conservatism is completely useless in a transitional context, since it would mean that those who wanted to preserve Yugoslavia and the communist dictatorship were also conservatives. As much as the positional definition of conservatism is unusable in a transitional context, so is the case with most textbook definitions of the so-called. “Garden conservatism” (Armin Moler), since this type of conservatism, no matter how acceptable in normal circumstances, is not able to respond to the disintegration of the order. Therefore, transitionalism corresponds to conservatism, which is capable of “organic construction” (Jinger), i.e. “creation of things worth preserving” (Meler Van Den Brook), which is a position that is defined in more detail in the second part of the paper. Then, starting from Zedelmeier’s interpretation of Franz von Bader, the principle of rejuvenation and renewal of the foundations of the community is pointed out. Our transition lacked a connection to deeper, pre-Yugoslav traditions and an insistence on renewal in the sense of moral and*

---

\* E-mail address: [dusan.dostanic@ips.ac.rs](mailto:dusan.dostanic@ips.ac.rs).

*spiritual renewal (Kirk), i.e. the “ethical maximum” that precedes the institutional minimum. The third part of the paper tries to show that due to the neglect of the conservative understanding of the renewal and the absence of symbolic and moral discontinuity with communism, there has been no institutional deviation from communist deposits in Serbia.*

**Keywords:** *conservatism, transition, renewal, Franz von Bader.*

---

**Предраг Терзић\***

*Институт за политичке студије, Београд*

---

## **ДЕЛОВАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА МАЂАРСКЕ МАЊИНЕ У СРБИЈИ: ПОСЛЕДЊИХ ТРИДЕСЕТ ГОДИНА**

---

**Сажетак**

*Србија спада у друштва с наглашено хомогеним саставом становништва, при чему Мађари чине највећу националну мањину у централној Србији, односно Србији без територије Аутономне покрајине Косова и Метохије. Националне мањине у Србији су, изузев Рома, у високом степену територијално и погранично (Мађари, Албанци, Бугари) концентрисане. Мађари тако доминирају на северу Војводине, односно имају апсолутну већину у пет општина (Кањижа, Сента, Ада, Бачка Топола и Мали Иђош), а релативну већину у Суботици, Чоки и Бечеју. Аутор период истраживања дели на три фазе, при чему под првом подразумева период од обнављања вишепартизма, 1990. године, до октобра 2000. године, други - доба од промене власти октобра 2000. до 2012. године и трећи, период од доласка Српске напредне странке на власт, 2012. године, до данас. Вертикална подела власти у то време обухватала је неколико нивоа: ниво јединица локалне самоуправе (општине и градови), ниво аутономних покрајина (АП Косово и Метохија и АП Војводина), републички ниво, савезни ниво (у време постојања СРЈ) и ниво Државне заједнице Србија и Црна Гора. За разлику од републичког и савезног нивоа власти, партије мађарске мањине имале су значајну политичку улогу у оквиру Аутономне покрајине Војводине, а у оним местима где су Мађари чинили*

---

\* Имејл-адреса: predragterzic@yahoo.com.

*већину, њихове странке су желеле да остваре пун капацитет власти.*

**Кључне речи:** *националне мањине, позитивна дискриминација, афирмативна акција, Мађари, мађарска мањина, СВМ, ДЗВМ, ДСВМ*

---

## УВОД

Република Србија је првим чланом Устава одређена као држава српског народа и свих грађана који у њој живе. С обзиром на постојећу етничку структуру становништва, све државе можемо поделити у неколико група:

1. Државе с монолитним саставом становништва, у којима доминантна етничка заједница чини 90 или више процената становништва,
2. Земље с наглашено хомогеним саставом, 80-89%,
3. Државе у којима постоји виша хомогеност становништва, односно нижа хетерогеност, 70-79%,
4. Земље с вишом хетерогеношћу популације, 60-69%, и
5. Оне државе у којима постоји врло висока хетерогеност становништва, 50-59% (Радушки 2003, 427).

Према попису из 2011. године, националне мањине чине 12,64% укупног становништва Србије, тако да, у складу с претходно изнетом класификацијом, Србија спада у друштва с наглашено хомогеним саставом становништва. Како су према претходном попису, из 2002. године, мањине чиниле 14,38% популације, произилази да је у периоду између два пописа дошло до смањења учешћа националних мањина у укупном становништву Србије.

Међутим, према резултатима пописа из 1991. године, мањине су чиниле чак 33,7% становника Србије, те је стога могуће доћи до закључка да је у периоду од само једанаест година дошло до огромног пада бројности припадника националних мањина. Статистички посматрано, ради се о више него двоструком смањењу удела националних група у укупној популацији Србије. Ипак, треба нагласити да ова промена није резултат реалне промене на терену, већ је последица немогућности да се пописима, вршеним након 1999. године, утврди тачан број становника на простору Аутономне покрајине Косова и Метохије, на ком претежно живи албанско становништво. Из тог разлога пописи 2002. и 2011. године вршени су на простору Србије, без територије АП Косова и Метохије.

Зато је у циљу утврђивања промене броја и националне структуре становништва потребно поредити број становника на истом простору према резултатима одговарајућих пописа. Из тог разлога ће се у сврху поређења користити пописи становништва из 2002. и 2011. године, оба за територију централне Србије.

Најбројније мањине у Србији (без територије АП Косова и Метохије) чине Мађари (253.899), Роми (147.604), Бошњаци (145.278), Хрвата има 57.900, Словака 52.750, а број грађана који се изјашњавају као Црногорци је 38.527 (Републички завод за статистику 2013Б, 20-21).

У Србији живе и припадници других националних мањина: Ашкалије, Египћани, Бугари, Буњевци, Цинцари, Чеси, Горанци, Хрвати, Јевреји, Македонци, Муслимани, Немци, Румуни, Русини, Словенци, Украјинци, Власи. Чини се ипак да се с правом износе претпоставке да припадника ромске заједнице има знатно више у односу на број установљен пописом. Таква одступања стварног и формалног броја Рома нису случај само у Србији, већ је изјашњавање дела Рома као припадника другог, углавном већинског, народа неретка појава и у другим земљама. На попису из 2011. године, део становника Србије су се изјаснили као Југословени. Њихов број је у периоду од 2002. до 2011. године смањен с 80.721 на 23.303 становника, а као мотив таквог опредељења најчешће се јављају емотивни или идеолошки разлози, али се неретко ради и о грађанима који су рођени у национално мешовитим браковима.

На последњем попису на питање о националној припадности нешто више од 22.000 људи су се изјаснили као Муслимани, мешајући тако верска осећања и националну припадност.

Националној разноликости у Србији одговара и религијски плурализам. Верске и националне границе се неретко подударају, али се не сме пренебрегнути чињеница да различите националне групе деле иста религијска осећања. Ипак, то не значи да неке од ових група нису и унутар себе подељене по верским шавовима. Док су Срби углавном православне вере, Албанци су претежно муслимани, а Хрвати католици. С друге стране, део Рома је православне вере, а део припада муслиманској заједници.

Мањине у Србији се разликују и по томе што неке од њих имају своју матичну државу, а неке је немају (Роми, Горанци, Буњевци, Шокци) (Кунтић 2017, 19). Припадници неких мањина живе углавном у урбаним подручјима (Хрвати, Мађари), а неке на селу (Русини, Румуни). Националне мањине у Србији су, изузев Рома, у високом степену територијално и погранично (Мађари,



Албанци, Бугари) концентрисане. На овај начин националне заједнице, које чине мањине на нивоу републике, представљају већинско становништво у једној или више локалних самоуправа.

Средишња Србија је углавном национално хомогена, осим у делу Рашке области, у коме Бошњаци чине наполовичну већину (град Нови Пазар, општине Сјеница и Тутин). Јужни део Србије такође је национално уједначен, с том разликом што већину на подручју АП Косова и Метохије чини албанско становништво. Албанци насељавају и три општине у централној Србији, Прешево, Бујановац и Медвеђу.<sup>1</sup> Српско становништво у овим крајевима је у мањини, а на простору Косова јужно од Ибра српско и друго неалбанско становништво је и бројем и улогом у друштвеном животу потпуно маргинализовано. Бугари насељавају југоисточни део земље и чине апсолутну већину у општинама Босилеград и Димитровград (Републички завод за статистику 2013А, 31).

Војводина је национално најразноврснији део Србије. На простору Војводине поред Срба (1.289.635) живи и велики број мањина: Мађари (251.136), Словаци (50.321), Хрвати (47.033), Југословени (12.176), Црногорци (22.141), Румуни (25.410), Роми (42.391), Буњевци (16.469), Русини (13.928), Македонци (10.392), Украјинци (4.202) (Републички завод за статистику 2013Б, 20–21).

Иако представљају мањине на нивоу Војводине, припадници ових народа у више војвођанских локалних самоуправа чине већину становништва. Мађари тако доминирају на северу Војводине, односно имају апсолутну већину у пет општина (Кањига, Сента, Ада, Бачка Топола и Мали Иђош), а релативну већину у Суботици, Чоки и Бечеју. Румуни су концентрисани у југоисточном Банату, у Вршцу и Алибунару, док хрватска мањина претежно насељава Срем. Словаци чине већину становништва у Ковачици, а апсолутну већину у Бачком Петровцу (Републички завод за статистику 2013А, 31).

## **МЕХАНИЗМИ ЗА ПОВЕЋАЊЕ УЧЕШЋА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У ПОЛИТИЧКОМ ЖИВОТУ СРБИЈЕ**

У својој теорији структура расцепа и страначких система, Сејмур Мартин Липсет и Стајн Рокан су идентификовали четири основна извора расцепа друштвене структуре, у које убрајају расцепе друштвено-економске природе, верску припадност, као и културно-

<sup>1</sup> Појам средишња Србија користио сам као географски појам у ширем смислу, док сам израз централна Србија употребио као ознаку Србије, без територије АП Косова и Метохије.

етничке расцепе и поделе између рурално-земљорадничких и урбано-индустријских интереса (Lipset and Rokkan 1967, 1–64). Ове поделе друштвене структуре одговарају поделама које настају у оквиру партијског система. Политичке партије доприносе кристализацији супротстављених друштвених интереса, а преведећи контрасте друштвене и културне структуре у политички систем, партије остварују експресивну функцију. Поред експресивне, политичке партије имају и инструменталну улогу, али и функцију репрезентације различитих интереса (5).

Изучавајући положај мањинских заједница у друштву, холандски политиколог Аренд Лајпхард је закључио да су плурална друштва подељена „сегментираним расцепима” који могу бити религијске, идеолошке, језичке, културне, расне и етничке природе (Лајпхарт 1992, 11).

Како не постоји јединствен приступ односа према националним мањинама, државе се, у складу с начином уређења овог питања, могу поделити у три групе. У првој групи се налазе земље које примењују принцип јединствене нације, при чему њихови грађани немају могућност изражавања другог националног идентитета (Француска и Бугарска). Државе које припадају другој групи, такође не препознају категорију националне мањине, али своје грађане разликују према матерњем језику. У ову групу се убрајају Финска, Швајцарска, Белгија, Шпанија. У трећу групу спадају земље које разликују категорије већинског народа и националних мањина, међу којима су државе региона Југоисточне Европе, али и Аустрија (Tatalović 2000, 81-83; Терзић 2012, 114-115).

На начин и сразмерност представљености националних мањина у парламентима утиче више фактора: изборни систем (већински или пропорционални, висина изборног цензуса, отвореност или затвореност изборних листа, број и распоред изборних јединица), бројност одређене националне мањине, да ли мањинске заједнице претежно настају одређени део територије или живе на подручју читаве земље, мера у којој су мањине интегрисане у друштвени и политички систем, да ли имају своје странке, односно да ли имају једну или више партија које заступају интересе њихове заједнице, али и у којој мери националне мањине гласају за странке своје мањине, а у којој за друге политичке партије (Терзић 2012, 118).

Ако као критеријум разликовања политичких партија, узмемо однос између странака и националних мањина, политичке партије се могу поделити у четири групе: моноетничке, етничке партије с мањинским кандидатима, грађанске партије које нису усмерене

ка одређеним етничким групама и мултиетничке (Bieber 2008, 13; Терзић 2012, 115).

Променама у областима начина политичког организовања и расподеле посланичких и одборничких мандата, Србија је поспешила учешће националних мањина у политичком животу и постигла њихову бољу заступљеност у представничким телима. Тако Закон о политичким странкама прави разлику између политичких странака у ужем смислу и политичких странака националних мањина. У члану 2. поменутог закона (Закон о политичким странкама 2009) политичка странка се одређује као „организација грађана слободно и добровољно удружених основана ради остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћа на изборима”, док су политичке странке националних мањина странке, чије је деловање „посебно усмерено на представљање и заступање интереса једне националне мањине и заштиту и унапређење права припадника те националне мањине у складу са уставом, законом и међународним стандардима, уређено оснивачким актом, програмом и статутом политичке странке” (Закон о политичким странкама 2009, члан 3).

Приликом уређења ове материје државни органи су настојали и да одреде тачан број релевантних политичких субјеката, односно да из евиденције политичких странака избришу велики број партија које су само формално егзистирале. Из тог разлога, закон је предвидео да политичку странку може основати најмање 10.000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије (Закон о политичким странкама 2009, члан 8.), чиме је знатно повишен законски праг за оснивање политичких партија. Будући да би националне мањине због малог броја својих припадника имале проблема да испуне овај услов, законодавац га је смањео, одредивши да је за оснивање странке националних мањина довољно прикупити хиљаду потписа грађана (Закон о политичким странкама 2009, члан 9).

Суштинска разлика у третирању већинског и мањинског облика политичког организовања произилази из схватања ограничених могућности странака мањина да применом једнаких принципа успеју да остваре учешће у политичком и парламентарном животу. Омогућавањем да политички субјекти, који одражавају ставове своје мањинске средине, на лакши начин остваре парламентарну заступљеност укида се или бар ублажава искључива релевантност броја грађана који деле неко мишљење. Различитост се тако јавља као допуњујући принцип начелу већине.

Изменама и допунама Закона о избору народних посланика из 2004. године укинут је изборни цензус од 5% за улазак партија националних мањина у Парламент (Закон о изменама и допунама закона о избору народних посланика 2004, члан 13.) и тако је начињен још један корак ка бољем репрезентовању мањина у законодавним телима. Наиме, да би странка националне мањине постала парламентарна било је довољно да пређе природни праг, односно да сакупи онолико гласова колико је потребно за један посланички мандат. Тај број добијамо када укупан број гласова бирача поделимо бројем посланика у парламенту (у случају Народне скупштине Републике Србије - 250).

Даљи корак ка побољшању представљености националних мањина омогућен је фебруара 2020. године, када је Народна скупштина усвојила измене Закона о избору народних посланика којима се мења члан 81. став 2. тако да, поред укидања изборног цензуса, додатно омогућава и да се „приликом расподеле мандата применом система највећег количника, количници свих изборних листа политичких странака националних мањина и коалиција политичких странака националних мањина увећавају за 35%” (Закон о изменама закона о избору народних посланика 2020, члан 81. став 2).

Спровodeћи инклузивну политику учешћа националних мањина у политичком животу и користећи поменуте механизме, држава је успела партиципацију мањина и побољшала квалитет политичког живота. На тај начин, одлуке које се доносе у парламенту и другим државним органима и институцијама, уважавањем мишљења националних мањина, добијају додатну легитимност.

## **Политичке партије мађарске мањине и њихово учешће у политичком животу Србије**

У циљу што потпунијег и систематичнијег представљања учешћа мађарске заједнице у политичком животу Србије, треба претходно прецизно одредити главне политичке актере, који су од обнове вишепартизма 1990. године до данас, представљали војвођанске Мађаре.

У том периоду формирано је шест странака мађарске мањине: Демократска заједница војвођанских Мађара, Савез војвођанских Мађара, Грађански форум војвођанских Мађара, Демократска странка војвођанских Мађара, Покрет мађарске наде и Странка

мађарског јединства (Министарство државне управе и локалне самоуправе 2020).<sup>2</sup>

Учешће мађарске мањине у политичком животу почиње од периода поновног увођења вишепартизма у Србији и траје до данашњих дана. С обзиром да се тај период разликује по главним актерима на политичкој сцени, може се поделити на: период од обнављања вишепартизма, 1990. године, до октобра 2000. године, доба од промене власти октобра 2000. до 2012. године и трећи, период од доласка Српске напредне странке на власт, 2012. године, до данас.

Вертикална подела власти у то време обухватала је неколико нивоа: ниво јединица локалне самоуправе (општине и градови), ниво аутономних покрајина (АП Косово и Метохија и АП Војводина), републички ниво, савезни ниво (у време постојања СРЈ) и ниво државне заједнице (у доба Државне заједнице Србија и Црна Гора).

За разлику од републичког и савезног нивоа власти, партије мађарске мањине имале су значајну политичку улогу у оквиру аутономне покрајине Војводине, а у оним местима где су Мађари чинили већину, њихове странке су желеле да остваре пун капацитет власти. Ова тежња приказује настојање странака војвођанских Мађара да у потпуности преузму власт у већински мађарским срединама, али и да маргинализују учешће странака других заједница, укључујући и већински народ. Стога се тежња мађарске заједнице ка смањењу величине јединица локалне самоуправе треба схватити не само као средство за јачање процеса децентрализације у Србији, већ и као инструментариј за остваривање интереса мађарске мањине у локалним срединама.

## **Процес формирања и основна програмска опредељења партија мађарске мањине**

Демократска заједница војвођанских Мађара (ДЗВМ) је прва политичка странка мађарске мањине, која је конституисана у Србији. Основана је јануара 1990. у Дорослову, недалеко од Оцака, а за првог председника изабран је Андраш Агоштон. Странка је основана ради заступања колективних интереса мађарске мањине са циљем, да се демократским средствима поспешу остваривање равноправности националних мањина у Војводини, односно на територији Србије.

<sup>2</sup> У Изводу из Регистра политичких странака као политичка странка мађарске националне мањине регистрована је и Републиканска странка. Међутим, ради се о странци која је само формално регистрована као политичка странка која заступа интересе мађарске мањине.

ДЗВМ је од самих почетака свог деловања критиковала начин односа према националним мањинама и указивала на постојање процеса асимилације војвођанских Мађара, али и других мањинских народа. Због тога се странка залагала за неопходност изграђивања новог модела равноправности народа, са циљем што доследнијег остваривања равноправности у условима правне државе, тржишне привреде и политичког плурализма.

ДЗВМ је истицала да су права мањина у Уставу из 1990. године и у законима који су уређивали ову област врло широко и уопштено утврђена, а да тешкоће настају у њиховом спровођењу и остваривању.

Промене за које се ДЗВМ у својим првим програмским документима залагала односила су се пре свега на потребу да се и ова област ослободи идеолошких стега и да се корпус права мањина третира као специјална област људских права. У том смислу, права националних мањина се одређују као људска права, чији су титулари не само појединци, већ и националне мањине, као колективитет. Према томе, посебну пажњу треба усмерити на начин спровођења и контроле преузетих обавеза, а како би се предупредио све убрзанији процес асимилације мађарске мањине Демократска заједница војвођанских мањина је захтевала да држава предузме додатне, заштитне мере.

Изнета програмска начела показују да је ДЗВМ била незадовољна положајем мањина у периоду обнове вишепартизма, али то не подразумева и да је странка своје поступање усмерила ван правних и институционалних облика деловања.

На првим вишестраначким парламентарним изборима 1990. године ДЗВМ је добила подршку 132.726 бирача (2,6% изашлих на изборе) и припало јој је осам посланичких места у Народној скупштини Републике Србије. На савезним изборима за ДЗВМ је гласао 106.831 грађанин (2%), чиме је странка добила два мандата. На тај начин мађарска мањина је остварила представљеност и на савезном нивоу. Тренд учешћа мађарске заједнице у раду парламента настављен је и после следећих републичких избора у децембру 1992. године, када је 140.825 грађана (3%) поверење дало Демократској заједници војвођанских Мађара, док је на истовремено одржаним изборима за Савезно веће та странка освојила 106.036 гласова, односно три посланичка места (Башић 2002, 39-40).

Ако се упореди учешће мађарске мањине у укупном бирачком телу с њиховом представљеношћу у парламенту, може се закључити да се ради о сразмерној заступљености. Међутим, сразмерну

заступљеност на републичком и савезном нивоу пратила је и доминација мађарских партија у локалним самоуправама, у којима су Мађари чинили већину. Тако је на локалним изборима 1992. године ДЗВМ, самостално или у коалицији с другим странкама, учествовала у власти у свим општинама и градовима већински настањеним Мађарима.

Поделе унутар мађарске заједнице у Војводини довеле су до смањења снаге странке, тако да је на изборима за Скупштину Србије 1993. године ДЗВМ добила 28.396 гласова мање него на изборима 1992, а 1996. године на изборима за Савезну скупштину освојено је само 46.809 гласова, што није било довољно да странка обезбеди представнике у парламенту (Башић 2002, 40).

На парламентарним изборима 2012. године ДЗВМ је наступила у коалицији „СВЕ ЗАЈЕДНО: БДЗ, ГСМ, ДЗХ, ДЗВМ, Словачка странка - Емир Елфић”. Коалиција је освојила једно посланичко место, али оно није припало Демократској заједници војвођанских Мађара (Републички завод за статистику 2012, 9).

Друга политичка странка мађарске мањине, Савез војвођанских Мађара (СВМ), основана је 18. јуна 1994. у Сенти. Савез војвођанских Мађара је настао као резултат сукоба унутар Демократске заједнице војвођанских Мађара, после кога је из странке искључен дотадашњи потпредседник Ференц Чубела. Чубела је с групом истомишљеника формирао Савез војвођанских Мађара као удружење грађана, а 17. јуна 1995. године удружење је трансформисано у политичку странку.

Чубела је исте године настрадао у саобраћајној несрећи, па је управљање странком преузео Јожеф Каса. Савез војвођанских Мађара је „демократски опредељена политичка странка националне мањине, која служи потпуној и стварној равноправности и остајању припадника мађарске националне заједнице на овим просторима као Мађара” (Програм Савеза војвођанских Мађара 2004). Циљеви странке се односе на учествовање у политичком заступању војвођанских Мађара путем изабраних представника у парламентима на савезном, републичком, покрајинском, нивоу јединица локалне самоуправе и месном нивоу. Странка подржава очување језичке културе и идентитета Мађара и залаже се за пуну равноправност војвођанских Мађара на свим подручјима економског и јавног живота. Њен приоритет је уједињење мађарске мањине у Војводини и јачање веза с Мађарском, а један од видова тих веза је и могућност добијања мађарског држављанства на основу појединачног захтева, без напуштања родног краја. СВМ се залаже и за тростепену аутономију и јачање процеса децентрализације.



Савез војвођанских Мађара је на изборима 1996. године успео да освоји три посланичка места у Савезној скупштини и четири мандата у Народној скупштини Републике Србије, чиме постаје парламентарна странка. Концепт и начин деловања СВМ се не разликује много од концепта који је раније изложен. Борба за децентрализацију и јачање положаја мађарске мањине преваходни су задаци деловања ове странке. Њихова платформа обухвата што шири делокруг власти у местима где су Мађари већина, али и висок степен заштите мањина и сразмерну заступљеност у државним органима и институцијама.

Учествујући на изборима за Веће грађана Савезне скупштине 2000. године Странка војвођанских Мађара је добила 46.768 гласова, односно једно посланичко место, а на изборима за Народну скупштину Републике Србије, одржаним исте године, као чланица Демократске опозиције Србије, освојила је десет мандата (Орловић 2008 А, 158).

На парламентарним изборима, који су одржани 2007. године, учествовале су две листе мађарске мањине: Савез војвођанских Мађара и коалиција Мађарска слога. Док коалиција Мађарска слога није успела да пређе цензус, Савез војвођанских Мађара је освојио три посланичка места. На наредним парламентарним изборима, из маја 2008. године, Мађарска коалиција, коју су чиниле СВМ, ДСВМ и ДЗВМ, добила је 4 мандата (Јучић 2008, 51-52).

На парламентарним изборима маја 2012. године учествовало је шест мањинских листа, две као коалиције мањинских политичких странака, а четири странке националних мањина су самостално изашле на изборе (Лончар 2012, 76). Савез војвођанских Мађара је освојио 68.323 гласа, односно 5 посланичких места (Републички завод за статистику 2012, 9), а самостално наступајући и на следећим, ванредним парламентарним изборима, одржаним две године касније, СВМ је остварио већи број гласова - 75.294, тако да су добили 6 мандата. (Републички завод за статистику 2014, 9). За разлику од претходног, наредни изборни циклус, довео је до смањења подршке Савезу војвођанских Мађара и, последично, до мањег броја места у парламенту. За Савез је гласало 56.620 бирача, што је било довољно за 4 посланичка мандата (9).

Половином 1996. долази до нових неслагања у оквиру ДЗВМ-а. Наиме, Пал Шандор је оптужио руководство странке за непостојање сарадње са СВМ-ом, али и за сарадњу са Социјалистичком партијом Србије. Због свог деловања Шандор је на годишњој скупштини ДЗВМ-а 7. септембра 1996. године смењен, а странка је самостално



изашла на парламентарне изборе. После пораза на изборима, група Шандорових присталица је сазвала скупштину странке, на којој је Пал Шандор изабран за њеног председника. Андраш Агоштон са својим фракцијом напушта странку и оснива нову партију мађарске мањине, Демократску странку војвођанских Мађара (ДСВМ), са седиштем у Србобрану (Орловић 2008А, 158).

Пета мађарска партија у Војводини основана је 2009. године под именом Мађарска коалиција, али како је њен назив асоцирао на коалицију три мађарске странке у Скупштини АП Војводина (СВМ, ДЗВМ и ДСВМ) била је принуђена да промени име, тако да је регистрована као Покрет мађарске наде. Председник партије Ласло Балинт указивао је на тежак положај Мађара у Војводини, наглашавајући да се његова странка залаже за „потпуну аутономију Војводине, за увођење цивилне полиције у местима где Мађари чине већинско становништво и тамо где им је безбедност угрожена, али и за потпуну примену мађарског језика у свим институцијама” (Радио-телевизија Војводина 2009). Овакве изјаве и начин деловања довеле су до оптужбе Савеза војвођанских Мађара да су Мађарски грађански савез и Покрет мађарске наде ултрадесничарске странке, да су повезане са Омладинским покретом 64 жупаније, који се залаже за ревизију Тријанонског споразума, којим је Мађарска 1920. године изгубила две трећине своје територије, укључујући и простор данашње Војводине (Радио-телевизија Војводина 2009). Покрет Мађарске наде је избрисан из Регистра политичких странака 14. децембра 2018. године (Министарство државне управе и локалне самоуправе 2020).

Бројност странака мађарске мањине и изборни резултати указују на постојање подела у оквиру њиховог бирачког тела. У циљу налажења релевантног политичког партнера држави у оквиру мађарске заједнице требало би сарађивати са свим релевантним представницима ове мањине. Притом је од изузетне важности да се сви проблеми који настају у политичком, културном, образовном и свакодневном животу решавају искључиво институционалним путем. У овим процесима не сме бити места за радикалне елементе, ни на једној ни на другој страни.

## **ТРИ ПЕРИОДА ДЕЛОВАЊА ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА МАЂАРСКЕ МАЊИНЕ**

Период од настанка партијског плурализма до промена октобра 2000. године обележен је учешћем партија мађарске мањине у политичком животу. Партије, које заступају интересе мађарске заједнице, су у овом периоду указивале на лош положај својих сународника. Њихово залагање за децентрализацију, тростепену аутономију и већу заштиту права националних мањина није наилазило на разумевање власти, па су ове странке испуњење својих захтева тражиле кроз опозиционо деловање.

Незадовољство односом неподударности нормативно уређених права и њиховог спровођења у пракси, као и жеља за ширим друштвеним и политичким променама, довели су до учешћа странака мађарске мањине у опозиционим савезима. Тако је Савез војвођанских Мађара ушао у састав Демократске опозиције Србије (ДОС), која је на савезним изборима 24. септембра 2000. године поразила режим Слободана Милошевића. На републичким изборима у децембру исте године ДОС је однео убедљиву победу, а у парламенту су се нашли и представници војвођанских Мађара. У новоформираној републичкој Влади премијера Зорана Ђинђића потпредседник је постао лидер Савеза војвођанских Мађара Јожеф Каса.

У том периоду резултати на локалним, покрајинским и републичким изборима довели су Савез војвођанских Мађара у ситуацију да је као фактор власти могао реализовати своје циљеве како на плану заштите и заступања, тако и у погледу промовисања интереса мађарске мањине. СВМ је први пут дошао у позицију да управља у локалним самоуправама, а да истовремено у покрајини и републици, као члан владајуће коалиције, учествује у доношењу најзначајнијих политичких одлука.

Резултат активног деловања Савеза војвођанских Мађара у овом периоду је и доношење Оквирног закона о заштити мањина, затим формирање Националног савета мађарске националне мањине, званично признавање традиционалних мађарских назива насељених места, враћање мађарског језика у званичну употребу, увођење универзитетских пријемних испита на мађарском језику, нове мађарске средње школе, које финансира држава, и оснивање факултета. Овакве промене, према ставовима СВМ, представљају видан помак у побољшању статуса мађарске мањине, али ако се настале промене упореде са програмским начелима странке, стиче

се утисак да главна програмска опредељења нису заживела. То се посебно односи на идеју о тростепеној аутономији.

Насупрот томе, Демократска заједница војвођанских Мађара је истицала да однос државе према националним мањинама у периоду пре и после 2000. године није доживео битне промене и да су представници мађарске мањине били потребни Влади само као „спољнополитички статисти”. Самим присуством представника војвођанских Мађара у Влади њихово питање није решено. Поред уставног одређења Србије као државе „српског народа и свих грађана који у њој живе”, ДЗВМ указује и на друге примере постојања инфериорног положаја мађарске мањине, као што су недовољна заступљеност у државној управи, органима правосуђа, полицији и јавним предузећима.

Демократска заједница војвођанских Мађара је истицала да су у овом периоду Мађари у веома малом обиму учествовали и у процесу приватизације. Наглашавали су и да је у социјално-психолошком смислу мађарска мањина губила корак у изградњи средње класе, а самим тим је било успорено и успостављање уобичајене, за грађанско друштво карактеристичне, друштвене структуре. Економско пропадање малих пољопривредних произвођача, а велики број војвођанских Мађара припада том социјалном слоју, представљало је додатно оптерећење за мађарску заједницу. Број студената мађарске националности, према подацима Демократске заједнице војвођанских Мађара, далеко је заостајао за процентом учешћа Мађара у националној структури становништва.

Указује се и на процесе асимилације, иселавања војвођанских Мађара у Мађарску и друге земље, као и промене националне структуре становништва у областима које насељава мађарска мањина. Број Мађара у Србији, без територије Аутономне покрајине Косова и Метохије, се у периоду од 1991. до 2002. године смањио са 343.800 на 293.299, што представља 50.000 припадника мађарске мањине мање за само 11 година (Републички завод за статистику 2013Б, 14). Овај процес пратило је и насељавање избеглица с простора Босне и Херцеговине и Хрватске на ове просторе, тако да се удео мађарског становништва у укупној популацији и из овог разлога смањио. Међутим, то не значи да је мађарска већина у овим областима угрожена.

Треба нагласити да многи од ових проблема нису искључиво проблеми мађарске мањине, већ да су настали као последица социјалних и економских кретања у целом друштву. Нормативна решења, која је држава усвојила, без икакве сумње показују да су

националне мањине препознате као посебни колективитети, према којима се држава опходи на начин који уважава њихове различитости и, у складу с принципима позитивне дискриминације, омогућава им учешће у политичком животу.

У циљу повећања учешћа мањина у политичком животу земље разматрало се више предлога, који постоје у компаративној легислативи. Како би се постигла сразмерна заступљеност мањина у парламенту, Демократска заједница војвођанских Мађара предложила је примену института загарантованих места за представнике мањина у законодавном телу.

Неуспех Коалиције за толеранцију (једна од чланица је била и Савез војвођанских Мађара) да добије представнике у парламенту на изборима 2003. године, иницирао је укидање цензуса за партије националних мањина. Тиме је држава заузела став да мањине треба да буду заступљене у парламенту пропорционално бројности својих бирача у изборном телу и то без испуњавања било каквих додатних услова.

Сразмерној заступљености мањина у политичком животу допринело је и доношење Закона о националним саветима националних мањина и могућност националних мањина да формирају сопствене бирачке спискове, што је и био један од захтева мањинских партија. На тај начин испуњен је и захтев Демократске заједнице војвођанских Мађара, према ком би вишепартијски избори засновани на списку бирача мађарске националности у Србији били у функцији стварања услова за заинтересованост и активно учешће припадника ове националне групе у јавном животу Србије.

У периоду после 2012. године наставио се процес побољшања положаја националних мањина, али и остваривања додатних нормативних услова за веће учешће у политичком животу странака, које заступају интересе националних мањина. На изборима за републички парламент марта 2014. године, коалиција предвођена Српском напредном странком освојила је чак 158 мандата у Народној скупштини Републике Србије. Захваљујући непостојању изборног цензуса за мањинске странке, Савез војвођанских Мађара, СДА Санџака и Партија за демократско деловање су добиле посланичка места.

Парламентарни избори априла 2016. године обележени су још једном убедљивом победом коалиције предвођене Српском напредном странком, која је освојила 131 посланичко место. Савез војвођанских Мађара је добио 4 мандата, Бошњачка демократска

заједница Санцака Муамера Зукорлића и СДА Санцака Сулејмана Угљанина по два места, а Партија за демократско деловање једног посланика.

Као и током претходних изборних циклуса, у којима је за странке националних мањина било довољно да пређу природни праг, приликом расподеле мандата на парламентарним изборима априла 2020. године „количници свих изборних листа политичких странака националних мањина и коалиција политичких странака националних мањина увећавају за 35%.” (Закон о избору народних посланика, члан 81. став 2). Кроз увећање количника партијама националних мањина је омогућено да постану надпредстављене.

## **ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА**

Будући да се део становништва разликује по критеријуму националне припадности, држава је својим нормативним актима, поред општих права и обавеза за све грађане, одредила и посебна права припадника мањина. Тиме је мањинама одређен посебан статус у правном и политичком систему, а променама у начину регистровања мањинских партија и укидањем изборног цензуса за улазак партија мањина у парламент, направљен је велики искорак ка сразмерној заступљености мањина у политичком животу Србије. Последње промене Закона о избору народних посланика из фебруара 2020. године омогућавају надпредстављеност мањинских политичких странака.

Усвајање правила која обезбеђују позитивну дискриминацију странака националних мањина не значи, међутим, да су све мањине добиле своје представнике у парламенту. Такво стање може се приписати и разједињености мањинског бирачког тела. Формирање странака мањина прате и унутарстраначки сукоби, који су неретко водили ка формирању нових политичких партија. С друге стране, захтеви мађарске мањине у погледу нове територијалне организације државе и стварања система локалних самоуправа не одговарају реалности, нити актуелној политичкој ситуацији побољшања положаја националних мањина и добрих међудржавних односа са Мађарском.

Важно је нагласити и да се мађарска мањина од самих почетака политичког организовања одлучила за институционално деловање, за разлику од странака неких других мањина, пре свега Албанаца.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Башић, Горан. 2002. *Демократија и националне мањине*. Београд: Центар за истраживање етничитета. Ниш: ПУНТА.
- Закон о изменама и допунама закона о избору народних посланика, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 18/04.
- Закон о изменама закона о избору народних посланика, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 12/2020.
- Закон о политичким странкама, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 36/09.
- Кунтић, Калман. 2007. „Традиционални медији и медијска продукција на језицима националних мањина у Републици Србији 2006-2016.” У *Информисање на језицима националних мањина: Предлози за нове политике*, ур. Јадранка Јелинчић, 9-90. Београд: Фонд за отворено друштво.
- Лончар, Јелена. 2012. „Мањинске странке и групе на изборима у Србији.” *Политички живот* 5: 75–86.
- Лучић, Зоран. 2008. „Поглед на изборне резултате” У *Око избора 17: парламентарни избори у Републици Србији, 11. мај 2008. године*, ур. Срећко Михаиловић, 35–58. Београд: Центар за слободне изборе и демократију.
- Министарство државне управе и локалне самоуправе. 2020. *Извод из Регистра политичких странака*. Последњи приступ 8. март 2020. <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Izvod-iz-registra-politickih-stranaka-06032020.pdf>.
- Орловић, Славиша. 2008А. „Деловање партија националних мањина“ У *Положај националних мањина у Србији*, ур. Војислав Становчић, 153–178. Београд: САНУ.
- Орловић, Славиша. 2008Б. *Политички живот Србије: између партократије и демократије*. Београд: Службени гласник.
- Поповић, А. и Новаковић, Г. 2010. „Покрет 64 жупаније `посвађао` мађарске партије.” *Политика*. <http://www.politika.rs/scc/clanak/125137/Pokret-64-zupanije-posvadao-madarske-partije>.
- Програм Савеза војвођанских Мађара*. 2004. Последњи приступ 25. април 2010. [http://www.vmsz.org.rs/article.php?lg=sr&id\\_article=112](http://www.vmsz.org.rs/article.php?lg=sr&id_article=112).
- Радио-телевизија Војводина*. 2009. „Основана Мађарска

коалиција.” 14. јун 2009. [http://www.rtv.rs/sk/politika/osnovana-madjarska-koalicija\\_133173.html](http://www.rtv.rs/sk/politika/osnovana-madjarska-koalicija_133173.html).

Радушки, Нада. 2003. „Етничка хомогенизација становништва Србије крајем XX и почетком XXI века.” У *Демократија и мултикултуралност у Југоисточној Европи*, ур. Горан Башић, 425–435. Београд: Центар за истраживање етницитета.

Републички завод за статистику. 2012. *Избори за народне посланике Народне скупштине Републике Србије и за председника Републике Србије*. Последњи приступ 25. април 2020. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2012/Pdf/G20126014.pdf>.

Републички завод за статистику. 2014. *Избори за народне посланике Народне скупштине Републике Србије*. Последњи приступ 8. Март 2020. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2014/Pdf/G20146004.pdf>.

Републички завод за статистику. 2013А. *Попис становништва, домаћинства и станова 2011. у Републици Србији. Становништво, Вероисповест, матерњи језик и национална припадност: Подаци по општинама и градовима*. Последњи приступ 10. март 2020. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2013/Pdf/G20134002.pdf>.

Републички завод за статистику. 2013Б. *Попис становништва, домаћинства и станова 2011. у Републици Србији. Становништво, Национална припадност: Подаци по општинама и градовима*. Последњи приступ 10. март 2020. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2012/Pdf/G20124001.pdf>.

Терзић, Предраг. 2012. „Начини представљања националних мањина у законодавним телима држава Југоисточне Европе.” *Годишњак Факултета политичких наука* 8 (2): 113–127.

Bieber, Florian. 2008. „Introduction: Minority Participation and Political Parties.” In *Political Parties and Minority Participation*, 5–30. Skopje: Friedrich Ebert Stiftung.

Lajphart, Arend. 1992. *Demokratija u pluralnim društvima*. Zagreb: Globus, Zagreb: Školska knjiga.

Lipset Seymour M., and Stein Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alingments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.

Tatalović, Siniša. 2000. „Европски модели остваривања права националних мањина.” *Politička misao* 37 (2): 79–84.





**Predrag Terzić\***

*Institute for Political Studies, Belgrade*

---

## **ACTIVITIES OF THE HUNGARIAN MINORITY POLITICAL PARTIES IN SERBIA: THE LAST THIRTY YEARS**

---

### **Resume**

---

*Serbia belongs to the societies with a markedly homogeneous composition of the population, with the Hungarians being the largest national minority in central Serbia, i.e. Serbia without the territory of the Autonomous Province of Kosovo and Metohija. National minorities in Serbia, with the exception of Roma, are highly territorially and border-oriented (Hungarians, Albanians, Bulgarians). The Hungarians thus dominate in the north of Vojvodina, i.e. they have an absolute majority in five municipalities (Kanjiža, Senta, Ada, Bačka Topola and Mali Iđoš), and a relative majority in Subotica, Čoka and Bečej. The author divides the research period into three phases, the first of which encompasses the period from the renewal of multipartyism, 1990, until October 2000; while the second encompasses the period from the change of government in October 2000 to 2012; and the third one encompasses the period from the arrival of the Serbian Progressive Party to power in 2012, up to now. The vertical division of power at that time included several levels: the level of local self-government units (municipalities and cities), the level of autonomous provinces (AP Kosovo and Metohija and AP Vojvodina), the republic level, the federal level (during the FRY) and the level of the State Union of Serbia and Montenegro. Unlike the republican and federal levels of government, Hungarian minority parties played a significant political role within the Autonomous Province of Vojvodina, and in places where Hungarians made*

---

\* E-mail address: predragterzic@yahoo.com.

*up the majority, their parties wanted to achieve full government capacity.*

**Keywords:** *national minorities, positive discrimination, affirmative action, Hungarians, Hungarian minority, Alliance of Vojvodina Hungarians, Democratic Fellowship of Vojvodina Hungarians, Democratic Party of Vojvodina Hungarians*

---

Иван Зечевић\*

Филозофски факултет, Београд

## АНАЛИЗА САДРЖАЈА СТАТУТА СТРАНАКА У СРБИЈИ\*\*

**Сажетак**

*У Србији је данас регистровано 115 политичких странака које више или мање учествују у политичком животу. За све странке постоји законска обавеза регистрације и подношење статута надлежном Министарству за државну управу и локалну самоуправу. Управо ова чињеница омогућила је да се на једном месту нађу оснивачки акти свих политичких странака. Анализа садржаја статута политичких странака у Србији обавиће се са циљем да се прикупе подаци о броју, структури и учесталости речи и њиховим политичким значењима, култури изражавања, идентификацији садржаја, језичким и лексичким подацима, релевантним друштвено-економским чињеницама али и занимљивостима и куриозитетима који се крију у оснивачким правним актима странака у Србији. Примера ради: да ли је преовлађујуће писмо којим су написани статуту ћирилица или латиница; да ли су оснивачи тј. законски заступници више мушкарци или жене; да ли има више партија или странака; које се речи најчешће спомињу; која су главна политичка начела; какав је однос према просвети, култури, науци,*

\* Имејл адреса: [ivan.zecovic@fbg.ac.rs](mailto:ivan.zecovic@fbg.ac.rs).

\*\* Научни рад је настао на основу прелиминарних података Истраживања које организује Лабораторија за експерименталну социологију Одељења за социологију Филозофског факултета Универзитета у Београду. Лабораторију представљају студенти социологије свих година студија који заједно чине слободну и отворену заједницу младих истраживача. У припреми и обради података су учествовали следећи студенти истраживачи: Барбара Вукотић; Јасмина Гроздић; Јана Николић; Јелена Грујић; Марија Тодоровић; Маша Хусовић; Милана Винокић; Наталија Николић; Нина Тодоровић; Светлана Милекић; Тара Рокић; Теодора Шуљ; Тина Првуловић; Емилија Шавија; Богољуб Хомшек; Дамјан Петровић и Иван Зечевић, аутор истраживачког пројекта.

*државној безбедности и националној одбрани, колико се спомиње Резолуција 1244 и Косово; која је доминантна политичка оријентација странке; каква је структура управљања и организације; како је статутом предвиђено да се странка финансира; које су обавезе чланства; који су свеци и славе омиљене међу политичарима; какви су хералдички симболи присутни; итд. Истраживање има амбиције да на занимљив и аутентичан начин расветли шта се крије у оснивачким актима наших политичких странака, шта је оно што им је заједничко а у чему се разликују, као и које се странке у нечему специфичном истичу у својим статутима.*

**Кључне речи:** *анализа садржаја, статуту странака у Србији, социологија политике*

---

## УВОД

Свети апостол и јеванђелист Јован своје јеванђеље почиње речима: „У почетку беше реч”, и реч беше у Бога и Бог беше реч...” . Лош се у праскозорју цивилизације сазнало да све настаје и постаје кроз реч и да је сам друштвени живот заснован на речима. Ако бисмо са тим сазнањем посматрали друштво и политички процес као његову животну жилу куцавицу која напаја цивилизацију људским социјалним бивством, али од чијег тока и смера зависи и само друштво у коме живимо јер су наше државе реално огледало политичких система и њиховог уређења, онда бисмо ту прву и основну „реч” у политици могли заправо да пронађемо у статутима политичких организација. Примарно и оно што свакако настаје на почетку, упоредно са самим стварањем и дефинисањем политичке организације је њен статут. Основни и оснивачки правни акт који је предуслов стварања саме политичке организације, која није ништа друго до основна ћелија политичког система, ако га посматрамо органицистички. На статут можемо гледати као на писано правило понашања и уређења односа људи унутар основне ћелије политичког живота. Статут, тако, као збирка правила и прописа предестинира у доброј мери каснији политички живот, али и судбину политичке организације. На значај статута указује и сама латинска етимологија значења и порекла речи *statutum*, где она означава нешто што је учвршћено и фиксирано.

Статут је у етру политичког система, који чине политичке странке као његови основни творбени и делатни елементи, заправо *conditio sine qua non* – неопходан услов да би нешто постојало. Ова неопходност је двојака:

Прво, она је облигација која настаје законом, самим словом легислативе дефинисана је као обавеза да се приликом регистрације странке приложи статут као оснивачки правни акт. Ово је институционални тј. формални услов дефинисан као обавеза према Министарству које је надлежно за регистрацију политичких организација и чије ингеренције прати законска регулатива која уређује политички живот и од чије правне форме и суштине умногоме зависи судбина политичке организације тј. странке. Таквим неоспорним утицајем правни контекст може променити животни ток и судбину политичких партија, њихов број, структуру унутрашњег уређења, па чак и идеологију. Оно што је закон у држави то је статут у партији.

Друго, постојање статута поставља и сам настанак политичке организације, где се он намеће готово као природна потреба да се уреде унутрашњи односи унутар ове интересне групе. Без овог писаног скупа правила група би олако запала у конфликт, раздор, нејасноћу или дисфункцију, посебно она скупина која као свој носећи конститутивни елемент има интерес над интересима тј. освајање и вршење власти у целом друштвеном поретку. Тако, долазимо и до логичног услова да статут као такав и постоји.

Процес оснивања и регистровања политичке организације почиње писањем статута и његовом предајом надлежној државној институцији, у случају наше државе, Министарству за државну управу и локалну самоуправу. После провере усклађености статута са законом и испуњења формално правних услова регистратор тј. Министарство уписује странку у регистар и даје јој право на делатност. Тако званично настаје странка.

Свако ко оснива странку у једном тренутку почиње од табула расе тј. празног неисписаног простора где почиње да дефинише и уређује своју визију онога што ће касније постати политичка странка. И ту, на почетку дефинисаћемо прву претпоставку која гласи: да ли се статути преписују? С обзиром да се ради о формално правном акту, који је са друге стране и обавеза, постоје индиције да би он могао бити преписан. Више тога иде у прилог „Ресавској школи” од оних практичних: да се уштеди на ангажовању врсног правника тј. стручњака; да се уштеди време; да се не начини погрешка, која би могла изазвати одбачај статута и слично. Међутим, постоји и друга

страна медаље, из угла оснивача, а то је лични, такорећи интимни моменат његовог интереса или пак заноса, страсти, инспирације, јер политика је свакако људска делатност коју прате многа осећања, побуде и пориви чији галиматијас облика има врло велики спектар различитости. Али свакако међу њима предњачи интерес. Иза статута стоје оснивачи странке, појединац или примарна група која странку оснива, и ту је место где све почиње. Ко пише сам статут није толико релевантно колико очи које су у његов садржај интересно загледане. У статутима су уткане многе драгоцене информације: од латентних полуга власти и интереса оснивача; формалне структуре управљања и функционисања; поделе улога, обавеза и положаја; па све до пропагирања идеја и замисли политичких програма аутора. Постоји много разлога зашто је социолошки интересантно проучавати садржаје статута политичких организација, а можемо рећи да су помало са неправдом управо ови документи остали неистражени у запећку интересовања науке. Између осталог је и то био разлог да се сакупе статuti свих странака у Србији и обави анализа њиховог садржаја.

## ОД АНАЛИЗЕ ДО САДРЖАЈА

Анализа садржаја<sup>1</sup> као методолошки поступак чија сазнајна и откривајућа снага гравитира око квантитативне и квалитативне процене материјализације свих облика комуникација у овом истраживању биће усмерена на основне и оснивачке акте политичких организација тј. странака – њихове статуте. Методологија истраживања је поред класичне анализе садржаја укључивала и двоструку контролу њене поузданости, наиме, вршена је паралелна анализа појединачних статута са једне стране, док је са друге стране формирана обједињена контролна база свих статута. Ова контролна база је коришћена и за брзе квантитативне претраге према кључним речима. За потребе анализе коришћен је програмски пакет SPSS, на овај корак одлучили смо се због касније друге фазе истраживања тј. анализе политичких програма како бисмо олакшали упоредну анализу и каснија квалитативна поређења, као и проналажење евентуалних разлика између њиховог манифестног и латентног садржаја. У прелиминарним подацима више смо пажње посветили

---

<sup>1</sup> Анализа садржаја у најопштијем смислу описује скуп различитих техника креираних да опишу комуникацију на систематичан, објективан и квантитативан начин (Попадић 2018, 443; Crano & Brewer 2002). Класично је одређење анализе садржаја као технике за „објективан, систематичан, и квантитативан опис манифестног садржаја комуникације” (Попадић 2018, 443; Berelson 1952, 18).

анализи садржаја чињеница и података који су дефинисани у истраживаној грађи тј. статутима и регистру<sup>2</sup>, али смо имали у виду и синтаксно-лексичко-лингвистичке облике њихове манифестације (према Фајгељ 2005, 371), где је фокус већином био на тексту и фреквенцијама речи. Други део истраживања више ће бити посвећен семантичкој анализи садржаја тј. феномену значења, посебно у делу упоредне анализе садржаја статута са садржајима политичких програма. Трудићемо се да анализу садржаја заиста и практично употребимо као мултидимензионалан метод, који у себе све више интегрише „шароликост идеја, приступа и примена” (Фајгељ 2005, 371).

Претпоставка о преписивању статута на неки начин може бити дефинисана као мета хипотеза, као хипотеза о хипотезама, јер заправо одговор на ову претпоставку даће комплетан увид како у квантитативни тако и у квалитативни садржај свих статута и евентуална њихова системска преклапања.

## ПРЕЛИМИНАРНИ ПОДАЦИ

У току писања овог рада морамо напоменути да је Истраживање још увек у току, узимајући то у обзир морамо указати да ће контрола добијених података као и додатне анализе већином квалитативне природе, тек накнадно да уследе. Имајући то у виду, у овом раду можемо да говоримо само о прелиминарним подацима.

## Пол законског заступника

Прва варијабла коју смо проверавали је пол законског заступника политичке странке, овде смо пошли од хипотезе да је већина заступника мушког рода. Законски заступник је физичко лице које такорећи има кључна овлашћења и правно, али и у сваком другом погледу, представља политичку организацију и можемо га дефинисати као кључног делатника и актера. Узимајући у обзир општу заступљеност жена у друштву очекивало се да ће већина заступника бити мушкарци, што се и испоставило као тачно. Резултати анализе показали су да је у 92,2% странака законски заступник мушког пола. Само 9 странака има жену као заступника, док осталих 106 странака заступају мушкарци (Табела 1).

---

<sup>2</sup> Извод из регистра политичких странака - Министарство државне управе и локалне самоуправе.

Табела 1: Пол законског заступника

	Фреквенција	Процент
<b>Мушки</b>	<b>106</b>	<b>92,2</b>
<b>Женски</b>	<b>9</b>	<b>7,8</b>
Укупно	115	100,0

Извор: Обрада аутора.

### Седиште странке

Друга варијабла коју смо истраживали је седиште странке, где смо пошли од хипотезе да ће већина странака бити регистровано у престоници тј. у Београду. Ова претпоставка је заснована на демографској доминацији градских и урбаних средина и административној централизацији која је свеприсутна и испоставила се као тачна.

У Београду је регистровано 35,7% странака, што га чини најчешћим седиштем политичких странака у Србији. Следећи градови по броју регистрованих странака су Нови Сад са 12,2%, Нови Пазар са 7,8% и Суботица са 6,1%. Можемо запатити да је од свих осталих градова повећана концентрација политичких странака, која није сразмерна демографском и административном еквиваленту, у Бујановцу са 3.5% и Прешеву са 2.6%. Ово одступање можемо да тумачимо политичким објашњењем које је повезано са активности албанске и бошњачке националне мањине и њиховим повећаним интензивним политичким деловањем.



Табела 2: Седиште странке

	Фреквенција	Процент
<b>Београд</b>	<b>41</b>	<b>35,7</b>
<b>Нови Пазар</b>	<b>9</b>	<b>7,8</b>
Јагодина	1	0,9
<b>Нови Сад</b>	<b>14</b>	<b>12,2</b>
Чачак	1	0,9
<b>Суботица</b>	<b>7</b>	<b>6,1</b>
Сремска Каменица	1	0,9
<b>Прешево</b>	<b>3</b>	<b>2,6</b>
Димитровград	1	0,9
Темерин	1	0,9
Пријепоље	1	0,9
Бор	1	0,9
<b>Бујановац</b>	<b>4</b>	<b>3,5</b>
Панчево	1	0,9
Падина	1	0,9
Босилеград	2	1,7
Димитровград	1	0,9
Сента	1	0,9
Бечеј	2	1,7
Неготин	1	0,9
Инђија	1	0,9
Зајечар	1	0,9
Ковачица	1	0,9
Сремска Митровица	1	0,9
Вршац	1	0,9
Бачка Паланка	1	0,9
Ниш	2	1,7
Сврљиг	1	0,9
Руски Крстур	1	0,9
Богатић	1	0,9
Шабац	2	1,7
Параћин	1	0,9
Кисач	1	0,9
Београд – Земун	2	1,7
Пожаревац	1	0,9
Крагујевац	1	0,9
Петровац на Млави	1	0,9
Чајетина	1	0,9
Укупно	115	100,0

Извор: Обрада аутора.

## Регион седишта странке

Упоредо са седиштем странака значајна је и регионална дистрибуција броја странака, и ту смо пратили првобитне претпоставке о доминантном положају Београдског региона, која се испоставила тачном. Највише странака има у Београдском региону (37,4%) и у Војводини (30,4%), затим следе Источна и Јужна Србија (16,5%) и Шумадија и Западна Србија (15,7%), што се прецизније може видети у Табели 3.

Табела 3: Регион седишта странке

	Фреквенција	Процент
<b>Београдски регион</b>	43	37,4
<b>Војводина</b>	35	30,4
<b>Источна и Јужна Србија</b>	19	16,5
<b>Шумадија и Западна Србија</b>	18	15,7
Укупно	115	100,0

Извор: Обрада аутора.

## Веза региона и мањинских странака (однос региона седишта странке и тога да ли је странка мањинска)

Као логично и готово природно питање наметнуло се постојање односа међусобне зависности између региона седишта странке и чињенице да ли је странка мањинска. Желели смо да испитамо каква је дистрибуција мањинских странака.

Хи-квадрат тест ( $\chi^2$ ) је показао да постоји умерена повезаност између региона у којем се налази странка и тога да ли је странка мањинска (Крамеров  $V$  коефицијент 0,565;  $p = 0,000$ ).

Дошли смо до података да осим у Београдском региону, у свим другим регионима преовлађују мањинске странке. Анализа и њени резултати се могу подробије погледати у Табели 4.

Табела 4: Однос региона седишта странке и тога да ли је странка мањинска

		Count	Да ли је странка мањинска?		Укупно
			да	не	
Регион седишта странке	<b>Београдски регион</b>	Count	11	32	43
		% within Регион седишта странке	<b>25,6%</b>	<b>74,4%</b>	<b>100,0%</b>
	<b>Војводина</b>	Count	25	10	35
		% within Регион седишта странке	<b>71,4%</b>	<b>28,6%</b>	<b>100,0%</b>
	<b>Шумадија и Западна Србија</b>	Count	15	3	18
		% within Регион седишта странке	<b>83,3%</b>	<b>16,7%</b>	<b>100,0%</b>
	<b>Источна и Јужна Србија</b>	Count	18	1	19
		% within Регион седишта странке	<b>94,7%</b>	<b>5,3%</b>	<b>100,0%</b>
Укупно		Count	69	46	115
		% within Регион седишта странке	60,0%	40,0%	100,0%
<b>Symmetric Measures</b>			Value		Approx. Sig.
Nominal by Nominal		Phi	0,565		0,000
		Cramer's V	0,565		0,000
N of Valid Cases			115		
<p>a. Not assuming the null hypothesis.</p> <p>b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.</p>					

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	34,766 <sup>a</sup>	3	0,000
Likelihood Ratio	39,956	3	0,000
Linear-by-Linear Association	31,599	1	0,000
N of Valid Cases	115		
a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 7,20.			

Извор: Обрада аутора.

## Писмо статута

Посебно је интересантно било сагледати колико је присутно ћирилично писмо у писању статута. Почетна претпоставка је била да је већина статута написана ћириличним писмом. Од ове премисе се пошло из једноставног разлога јер је званично писмо које користи већина институција у Србији заправо ћирилица, из тога је следило да ће се већина странака одредити управо за ово писмо посебно зато што се својим статутом обраћају званичној институцији Републике Србије која треба да региструје и тиме одобри њихово оснивање, што се касније у анализи и испоставило тачним. Међутим, узимајући у обзир да је већина странака у Србији заправо мањинске оријентације, чије је матично писмо заправо већином латиница, овај податак је позитивно изненађујући јер указује на поштовање већинског становништва и његовог традиционалног писма - ћирилице. Тако нам подаци говоре да је у 73% случајева статут странке писан ћириличним писмом, што заправо значи да су се 84 странке одредиле управо за ово писмо (Табела 5).

Табела 5: Писмо статута

	Фреквенција	Процент
<b>Ћирилица</b>	<b>84</b>	<b>73,0</b>
<b>Латиница</b>	<b>31</b>	<b>27,0</b>
Укупно	115	100,0

Извор: Обрада аутора.

## Тип организације у називу

Када говоримо о врсти и типу политичке организације који се наводи у називу морамо имати на уму да иако одређени појмови попут странке и партије имају синонимно значење, ипак се разликују рецимо по доминантним периодима у којима су били масовно коришћени. Тако „партију можемо више везати за комунистички период када је овај термин имао доминантну употребу, док је данас „странка” најмасовније коришћен термин, што су резултати и потврдили. Са друге стране и порекло ових речи се у духу српског језика разликује: израз странка подразумева део мноштва, више од једног, дакле више странака (тај израз потиче од српске речи стран, а страна је увек само један део целине), док реч партија потиче из латинског глагола (лат. *partiri*) који на српском значи „поделити” (Вујаклија 1980). Резултати анализе су показали да је реч „странка” присутна у чак 40% назива политичких организација, затим следи „партија” са 19,1% и „покрет” са 10,4%. Који су најкоришћенији типови организације у називима и како је распрострањена њихова употреба можете детаљније погледати у Табели 6.

Табела 6: Тип организације у називу

	Фреквенција	Процент
<b>Странка</b>	<b>46</b>	<b>40,0</b>
<b>Партија</b>	<b>22</b>	<b>19,1</b>
<b>Покрет</b>	<b>12</b>	<b>10,4</b>
<b>Савез</b>	<b>6</b>	<b>5,2</b>
<b>Унија</b>	<b>4</b>	<b>3,5</b>
<b>Заједница</b>	<b>4</b>	<b>3,5</b>
<b>Лига</b>	<b>2</b>	<b>1,7</b>
<b>Иницијатива</b>	<b>1</b>	<b>0,9</b>
<b>Друго</b>	<b>2</b>	<b>1,7</b>
<b>Не садржи тип организације у називу</b>	<b>16</b>	<b>13,9</b>
Укупно	115	100,0

Извор: Обрада аутора.

## Тип организације у статусу

Морамо указати на чињеницу да се тип организације који се наводио у називу политичке организације, и које је претходна анализа показала, знатно разликује од типа организације који се највише спомиње у самом статусу. Тако, без обзира на термин коришћен у називу, у самом статусу политичке организације најчешће себе дефинишу као странке. Можемо рећи да овде постоји чврста и неоспорна самоидентификација. Да је ова теза тачна најбоље илуструје податак да се ова идентификација одиграва у чак 90,4% случајева. Дакле, упркос томе што нпр. Социјалдемократска партија Србије у свом називу садржи термин „партија”, у самом статусу она себе идентификује као странку, а не као партију. Колико је овај податак упечатљив и колико је укореењен термин странке у статусима данашњих политичких организација може се видети у Табели 7.

Табела 7: Тип организације у статусу

	Фреквенција	Процент
<b>Странка</b>	<b>104</b>	<b>90,4</b>
<b>Партија</b>	<b>8</b>	<b>7,0</b>
<b>Покрет</b>	<b>2</b>	<b>1,7</b>
<b>Заједница</b>	<b>1</b>	<b>0,9</b>
Укупно	115	100,0

Извор: Обрада аутора.

## Присутност речи „Србија” у називу

У следећем сегменту анализе смо испитивали да ли и колико се у називу користе речи изведене из речи „Србија”, попут: српски; српско; Србије; Срба и сл. Највећи број странака (62,6%) у свом називу не садржи речи изведене из речи „Србија”. Међутим, постоји солидан проценат од 37,4% странака које га користе у називу. Примера ради овај проценат је знатно већи у суседној Хрватској, где чак 42,59% странака у свом називу користе реч изведену из речи „Хрватска”. Детаљи ове анализе су приказани у Табели 8.

Табела 8: Присутност речи „Србија” у називу

	Фреквенција	Процент
<b>Да</b>	<b>43</b>	<b>37,4</b>
<b>Не</b>	<b>72</b>	<b>62,6</b>
Укупно	115	100,0

Извор: Обрада аутора.

## Већина странака у Србији су мањинске странке

Помало изненађујући резултати указују на то да већина странака у Србији су заправо странке националних мањина. Мањинске странке чине чак 60% свих регистрованих политичких организација. Ови резултати и фактичко стање у политичком животу можемо да објаснимо условљеношћу и утицајем како законске регулативе (Закон о политичким странкама, 2009) која је 2009. године драстично променила правила регистрације странака и њиховог функционисања, тако и променама у потребном цензусу на изборима, који се стално мења и који све више иде у прилог мањинским странкама. Тако се за оснивање мањинских странака опредељују и они који би иначе основали класичну тј. већинску странку. Закључак је да националне мањине, које нису у толикој мери присутне у Србији, имају велики број странака које их представљају. Са друге стране, на ову диспропорцију указују и демографски подаци о броју и територијалној распрострањености националних мањина који укрштени са бројем мањинских партија недвосмислено указују на неравномерну политичку заступљеност појединих мањина. Примера ради, можемо да запазимо да је највећа, мађарска национална мањина са преко четврт милиона припадника, заступљена са истим бројем странака као и албанска, која има непуних шест хиљада припадника према попису из 2011. године. Ови подаци су подстакли да се пажљивије истражи политичко ангажовање мањина у Србији, повећање броја мањинских странака као и њихова политичка репрезентативност која ће бити изложена касније. Подаци о структури мањинских и већинских странака су више приказани у Табели 9.

Табела 9: Да ли је странка мањинска?

	Фреквенција	Процент
<b>Да</b>	<b>69</b>	<b>60,0</b>
<b>Не</b>	<b>46</b>	<b>40,0</b>
Укупно	115	100,0

Извор: Обрада аутора.

### Националне мањине у мањинским странкама

С обзиром да већину странака у Србији чине мањинске странке сматрали смо да је овај феномен потребно поближе истражити.

Резултати су показали да укупно 9,6% од свих странака (дакле не само мањинских) у Србији су странке бошњачке националне мањине. Странке Рома, Словака и Руса имају идентични удео од по 6,1%, док Странке Албанаца и Мађара имају по 5,2% у односу на све странке у Србији.

Занимљиво је споменути да у анализи претходног пресека који је обухватио тада регистроване 123 странке удео бошњачких странака био 10,6%. Приближни резултати су се показали и на последњем пресеку са знатно мањим бројем од 115 тренутно регистрованих странака. Све то указује на једну лонгитудиналну постојаност и одржавање странака ове националне мањине у укупном уделу политичких организација. То у пракси значи да странке ове мањине више преживљавају и мање се гасе од осталих.

Ако другачије посматрамо и узмемо у обзир само мањинске странке, онда долазимо до податка да странке бошњачке националне мањине чине чак 15,94%.

Комплетну дистрибуцију странака према националним мањинама са свеобухватним подацима можете погледати у Табели 10. Испод табеле приказани су подаци пописа националне припадности становништва из 2011. године ради лакше компарације.



Табела 10: Која национална мањина је у питању?

	Фреквенција	Процент
<b>није мањинска странка</b>	<b>46</b>	<b>40,0</b>
<b>Бошњаци</b>	<b>11</b>	<b>9,6</b>
Хрвати	2	1,7
<b>Албанци</b>	<b>6</b>	<b>5,2</b>
Бугари	4	3,5
<b>Мађари</b>	<b>6</b>	<b>5,2</b>
Власи	4	3,5
<b>Роми</b>	<b>7</b>	<b>6,1</b>
Македонци	3	2,6
<b>Словаци</b>	<b>7</b>	<b>6,1</b>
Буњевци	1	0,9
Црногорци	2	1,7
Горанци	1	0,9
Румуни	2	1,7
Русини	2	1,7
Буњевци	2	1,7
<b>Руси</b>	<b>7</b>	<b>6,1</b>
Грци	2	1,7
<b>није мањинска странка</b>	<b>46</b>	<b>40,0</b>
<b>Бошњаци</b>	<b>11</b>	<b>9,6</b>
Хрвати	2	1,7
<b>Албанци</b>	<b>6</b>	<b>5,2</b>
Бугари	4	3,5
<b>Мађари</b>	<b>6</b>	<b>5,2</b>
Власи	4	3,5
<b>Роми</b>	<b>7</b>	<b>6,1</b>
Македонци	3	2,6
<b>Словаци</b>	<b>7</b>	<b>6,1</b>
Буњевци	1	0,9
Црногорци	2	1,7
Горанци	1	0,9
Румуни	2	1,7
Русини	2	1,7
Буњевци	2	1,7
<b>Руси</b>	<b>7</b>	<b>6,1</b>
Грци	2	1,7
Укупно	115	100,0

Извор: Обрада аутора.

**Национална припадност према попису становништва из 2011. године:** Срби 5.988.150 (83,32%); Мађари 253.899 (3,53%); Роми 147.604 (2,05%); Бошњаци 145.278 (2,02%); Хрвати 57.900 (0,81%); Словаци 52.750 (0,73%); Црногорци 38.527 (0,54%); Власи 35.330 (0,49%); Румуни 29.332 (0,41%); Југословени 23.303 (0,32%); Македонци 22.755 (0,32%); Муслимани 22.301 (0,31%); Бугари 18.543 (0,26%); Буњевци 16.706 (0,23%); Русини 14.246 (0,20%); Горанци 7.767 (0,11%); Албанци 5.809 (0,08%); Руси 3.247 (0,05%); Украјинци 4.903 (0,07%); Немци 4.064 (0,06%); Словенци 4.033 (0,06%); остали 17.558 (0,24%); регионална припадност 30.771 (0,43%); нису се изјаснили 160.346 (2,23%); непознато 81.740 (1,14%); укупно 7.186.862 (Републички завод за статистику [РЗС] 2012).

### Заступљеност жена

Истраживали смо присутност квоте за заступљеност жена у статутима политичких организација у Србији. Дошли смо по података да већина странака у Србији (56,5%) има квоте за заступљеност жена. Све то указује на позитивне резултате политике родне равноправности која се изузетно поштује у већини оснивачких правних акта. Треба напоменути да је у знатном броју статута присутна родна равноправност и у самом језику који се показао као изузетно осетљив на родно питање. Тако да су странке или користиле истовремено наставке за мушки и женски род, или су се описно изразиле да све наведено у целом статуту узима у обзир и једнако третира оба пола. Резултате ове анализе можете погледати у Табели 11.

Табела 11: Има ли странка има квоте за заступљеност жена?

	Фреквенција	Процент
<b>Да</b>	<b>65</b>	<b>56,5</b>
<b>Не</b>	<b>50</b>	<b>43,5</b>
Укупно	115	100,0

Извор: Обрада аутора.

## Женски форум

На практичну примену родне равноправности, поред формалних услова као што су квоте за заступљеност жена, указује постојање женског форума који је статутом дефинисан у политичким организацијама и који омогућава да жене заиста имају практичне организационе инструменте преко којих могу лакше да се самоорганизују и реализују своја права, родне интересе и равноправност. Готово је уједначен број странака које имају (50,4%) и оних које немају (49,6%) женски форум. Можемо запазити да је дошло само до малог одступања и да нису све странке које су статутом регулисале квоте за жене у исто време и статутом предвиделе основање женског форума. Детаље ове анализе можете у видети у Табели 12.

Табела 12: Да ли странка има женски форум?

	Фреквенција	Процент
<b>Да</b>	<b>58</b>	<b>50,4</b>
<b>Не</b>	<b>57</b>	<b>49,6</b>
Укупно	115	100,0

Извор: Обрада аутора.

## Веза између квота за заступљеност жена и постојања женског форума

Желели смо да проверимо да ли је ова очигледна правилност између статутом предвиђених квота за жене повезана са постојањем женског форума у странци на нивоу комплетног испитиваног скупа тј. свих регистрованих политичких организација.

Анализом уз помоћ Хи-квадрат теста ( $\chi^2$ ) доказали смо да постоји изражена корелација између тога да ли странка има женски форум и тога да ли странка има квоте за заступљеност жена (Крамеров  $V$  коефицијент 0,885;  $p = 0,000$ ).

Наиме, све странке које су имале женски форум имале су и квоте за заступљеност жена. Странке које нису имале женски форум у 87,7% случајева нису имале ни квоте за заступљеност жена. Детаље ове анализе можете видети у Табели 13.

ТРИДЕСЕТ ГОДИНА ОД ОБНОВЕ ВИШЕСТРАНАЧЈА У СРБИЈИ

		Има ли странка квоге за заступљеност жена?		Укупно	
		да	не		
<b>Има ли странка женски форум?</b>	да	Count	58	0	58
		% within Има ли странка женски форум?	100,0%	0,0%	100,0%
	не	Count	7	50	57
		% within Има ли странка женски форум?	12,3%	87,7%	100,0%
Укупно		Count	65	50	115
		% within Има ли странка женски форум?	56,5%	43,5%	100,0%
<b>Chi-Square Tests</b>	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	90,013 <sup>a</sup>	1	0,000		
Continuity Correction <sup>b</sup>	86,479	1	0,000		
Likelihood Ratio	114,999	1	0,000		
Fisher's Exact Test				0,000	0,000
Linear-by-Linear Association	89,231	1	0,000		
N of Valid Cases	115				
a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 24,78. b. Computed only for a 2x2 table					

<b>Symmetric Measures</b>	Value	Approx. Sig.
Phi	0,885	0,000
Nominal by Nominal	0,885	0,000
Cramer's V	115	
N of Valid Cases		

a. Not assuming the null hypothesis. b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

Извор: Обрада аутора.

## Да ли чланство плаћа чланарину?

Можемо констатовати чињеницу да у скоро свим странкама (87%) чланство је у обавези да плаћа чланарину. Само 9,6% странака наплаћује чланарину на добровољној бази. То недвосмислено указује да се странке у свом финансирању изузетно ослањају на чланство.

Свега у две странке (у питању су Јединствена Србија и Влашка странка) експлицитно је речено да се чланарина не наплаћује, док је у још две странке то питање остало нејасно.

Ситуацију са токовима новца у вези плаћања чланарине у странкама детаљније можете погледати у Табели 14.

Табела 14: Да ли чланство плаћа чланарину?

	Фреквенција	Процент
<b>Плаћа се чланарина</b>	<b>100</b>	<b>87,0</b>
<b>Плаћа се на добровољној бази</b>	<b>11</b>	<b>9,6</b>
<b>Не плаћа се чланарина</b>	<b>2</b>	<b>1,7</b>
<b>Није прецизирано у статуту</b>	<b>2</b>	<b>1,7</b>
Укупно	115	100,0

Извор: Обрада аутора.

## Да ли су чланови обавезни да гласају на изборима за странку којој припадају?

У највећем броју странака (54,8%) чланови нису у обавези да на изборима гласају за странку којој припадају. Ипак, и даље је поприлично велик број странака (40%) које од својих чланова траже да се „залажу за успех странке на изборима” што се чини као латентан начин да захтевају од чланова да на изборима гласају за странку којој припадају. У пет статута је био нејасан став странке по овом питању, али се такође наслућује да се очекује подршка чланства у виду гласања на изборима. Само у једном статуту (статут Демократског покрета Румуна Србије) експлицитно је наведено да се од чланова тражи да гласају за странку којој припадају. Детаље анализе можете прегледати у Табели 15.

Табела 15: Да ли су чланови обавезни да гласају на изборима за странку којој припадају?

	Фреквенција	Процент
<b>У обавези су да гласају</b>	<b>1</b>	<b>0,9</b>
<b>Нису у обавези да гласају</b>	<b>63</b>	<b>54,8</b>
<b>У обавези су да се залажу за успех странке на изборима</b>	<b>46</b>	<b>40,0</b>
<b>Није прецизирано у статуту</b>	<b>5</b>	<b>4,3</b>
Укупно	115	100,0

Извор: Обрада аутора.

### Коме иде имовина странке након гашења?

Већина странака није у статуту експлицитно навела коме иде имовина након гашења странке већ је наведено да ће скупштина или неки други орган странке о томе одлучити након гашења странке (53,9%). Тамо где је то наведено, имовина ће најчешће припасти некој хуманитарној организацији, Српској православној цркви, Црвеном крсту или у случају мањинских странака некој од хуманитарних, културних и верских установа или одговарајућој институцији која се бави очувањем идентитета те конкретне националне мањине. Интересантно је да се напомене да је у пет статута наведено да ће коначну одлуку о расподели имовине да донесе председник странке, док је у два статута наведено да ће имовина да припадне приватном лицу за које се процени да има интересе сличне странкиним.

Како се деле финансијска средства после гашења странке и коме иде имовина прецизније може да се погледа у Табели 16.

Табела 16: Које иде имовина странке након гашења?

	Фреквенција	Процент
<b>хуманитарне организације</b>	<b>9</b>	<b>7,8</b>
Приватно лице	2	1,7
<b>Скупштина или неки други орган странке ће одлучити о имовини странке</b>	<b>62</b>	<b>53,9</b>
Унета имовина ће бити пренета на лица која су је унела, остатак ће бити пренет на приватно лице са сличним циљевима	2	1,7
Град Јагодина	1	0,9
<b>Српска православна црква</b>	<b>7</b>	<b>6,1</b>
Католички институт за културу, повијест и духовност “Иван Антуновић” у Суботици	1	0,9
Савез пензионера Србије	1	0,9
<b>Црвени крст Србије</b>	<b>9</b>	<b>7,8</b>
<b>Нека од хуманитарних, културних и верских установа или се поклања одговарајућој институцији која се бави...</b>	<b>9</b>	<b>7,8</b>
Одлуку ће донети председник странке	5	4,3
Установа за децу и омладину СОС Дечје село “Др Милорад Павловић” Сремска Каменица	1	0,9
Друго	3	2,6
Није наведено у статуту	3	2,6
Укупно	115	100,0

Извор: Обрада аутора.

## Обим статута

### *Број чланова и речи у статутима*

На основу анализе података можемо закључити да је просечан број чланова од којих су састављени статuti 65,3. Можемо истаћи да су прве три странке са највећим бројем чланова: на убедљиво првом месту, Српска радикална странка, са статутом од чак 266 чланова; затим, Српско руска партија Вукови, са 156 чланова; и као трећа по обиму, Народна странка, са 149 чланова. Са друге стране, три партије са најмањим бројем чланова у статуту су: Демократска странка, са свега 24 члана; затим, Демократска странка војвођанских Мађара – *Vajdasági Magyar Demokrata Párt*, која има 26 чланова; и као трећа, Санџачка народна партија, чији статут има 28 чланова.

Треба напоменути да одређени, али занемарљиво мали удео анализираних статута има „невидљиве чланове” тј. одређени бројеви чланова су прескочени и не постоје у статутима, ово је једна од уобичајених грешака.

Када говоримо о броју речи, које сачињавају статуте и квантитативно заправо најрепрезентативније представљају њихов обим, можемо истаћи да је просечан статут састављен од 5.293 речи. Прва три победника по броју речи: првак, Српска радикална странка, са 18.250 речи; затим, Народна странка, са 11.935 речи; и напослетку, Социјалдемократска странка, чији статут има 10.455 речи.

Странке које имају најмањи број речи у статутима су: Странка за Санџак са свега 2.274 речи; затим Румунска партија – *Partidul Român*, са 2.300 речи; док је на трећем месту Демократски савез Бугара – *Демократичен съюз на Българите*, са 2.321 речи.

Међутим, ако гледамо просечан број речи у односу на број чланова у статутима странке које имају највише речи у просеку су: Демократска странка, са 392 речи по члану у просеку; затим, Демократски покрет Румуна Србије – *Mișcarea democrată a Românilor din Serbia*, са 197 речи по члану у просеку; потом, Српска лига, која има 173 речи по члану у просеку. Са друге стране најмање речи по броју чланова имају следеће партије: Демократска заједница војвођанских Мађара – *Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége*, са 43 речи по члану у просеку; затим, „То смо ми” – Природни покрет – „*Това сме ние*” – *природно движение*, који има 48 речи по члану у просеку; и на трећем месту, Српско руска партија Вукови, са 49 речи по члану у просеку. Да бисмо имали параметар упоређивања



важно је истаћи да је просечан члан статута састављен од 85 речи.

Демократска странка има најмање чланова, али су зато њихови чланови у просеку најдужи, док Српско руска партија Вукови има велики број кратких чланова. Видимо да је Српско руска партија Вукови међу три партије које имају најмање речи по члану али је ова партија такође друга партија по броју чланова (156).

Из свега наведеног можемо видети да постоји плуралитет правног изражавања, али и разноликост лингвистичких форми, као и да су евидентне различите, да кажемо, стратегије писања статута у политичким организацијама у Србији.

### **Два случаја и два актера**

Најбољи пример ове различитости правног и лингвистичког облика писања статута представљају два екстрема тј. два поларитета иза којих се крију и два врло важна аутора али и историјска актера који су, можемо рећи, обележили правну форму и стил изражавања читавог једног страначког раздобља и развоја политичког живота у Србији који почиње обнављањем вишестраначја почетком 90-их година прошлог века, и чији утицај траје и данас. Та два актера су Војислав Шешел и Коста Чавошки, два врсна професора права, стручњака из области права, али и две политичке фигуре, два важна историјска актера. Каснија анализа истраживања предвиђа детаљније проучавање ова два случаја методом интервјуа који ће бити допуњен биографским методом.

### **Славе странака у Србији**

Од укупно 115 политичких странака у Републици Србији 25 странака има славу, што значи да 21,7% странака слави, од тога Ђурђевдан слави 6 странака тј. 24%, Светог Саву славе 3 странке тј. 12%, Светог Николаја Велимировића славе 2 странке тј. 8%, Видовдан славе такође 2 странке тј. 8%. Осталих 12 странака тј. 48% слави једну од преосталих 13 слава, уз напомену да једна странка (Српско руска партија Вукови) слави две славе. Омиљени свеци у политици су тако: Св. Ђорђе, Св. Сава и Св. Николај Велимировић, а посебан се значај придаје и Видовдану.

## Химне странака у Србији

Од укупно 115 партија, само њих 14 тј. 12,17% има наведену химну у статуту. Од тога 8 већинских (Српска радикална странка, Покрет Социјалиста, Српска напредна странка, Јединствена Србија, Српска странка Заветници, Покрет Снага Србије, Заједница Срба и Српски слободарски покрет) и 6 мањинских (Српско руска партија, Народна јака Србија - Руска мањина, Уједињена партија Рома, Македонска странка Србије, Црногорска партија и Словаци напред!).

Две странке (Јединствена Србија и Снага Србије БК) као химну странке имају заправо званичну химну Републике Србије – „Боже правде”.

Једино Српска Радикална странка од већинских у свом статуту има текст химне, то је комбинација песама „Планино моја, планино” и „Спрем’те се спрем’те”, док остале већинске странке имају само назив химне у статуту, изузев Покрета Снага Србије БК, који је у статуту навео да Покрет има химну, али није наведено која химна је у питању. На сајту Покрета постоје две: „Србијо мајко“ и ”Боже правде”.

Што се мањинских партија тиче, једино Српско руска партија Вукови у свом Статуту има текст химне – то је „Химна Вукова”, што је интересантно ауторски текст који је написан и инспирисан самом партијом. Што се осталих мањинских партија тиче, оне су у својим статутима само навеле која им је химна, али не и њен текст, изузев Црногорске партије у чијем статуту је само наведено да партија има химну, али се не наводи која је. На сајту википедије наводи се да је химна партије „Ој, свијетла мајска зоро”. Такође, идентичан случај је и са Македонском странком Србије, у статуту пише да странка има химну, али она није наведена. Химна није пронађена ни на интернету.

Све већинске странке, што се и дало очекивати, имају химне које су посвећене Србији и српском народу, као што су: „Боже правде”; „Тамо далеко”; „Марш на Дрину”; „Ово је Србија”, изузев Покрета социјалиста који има „Интернационалу”, док, такође очекивано, мањинске партије имају химне инспирисане нацијом којој припадају.

## Хералдика странака у Србији

### Заставе

Већина партија тј. 82 су у статутима описале изглед заставе, што је 71,3%. На већини застава лого се налази на средини заставе, а размер застава је 2:1. Најзаступљеније боје на застави су: бела; потом плава и црвена, док се у нешто мањем броју јављају зелена и жута.

Две политичке странке (Српска напредна странка и Народна јака Србија – *Народная сильная Сербия*) наводе да имају свечану заставу, а две странке (Социјалдемократска странка и Народни покрет Динара-Дрина-Дунав) наводе да имају две заставе.

### Грбови

Од укупног броја странака 92 странке су описале неке од симбола (грб, знак, амблем, лого) тј. визуелни идентитет, што је 80%. Међутим, само 19 странака (16,52%) експлицитно описују и наводе у својим статутима да имају грб. Странке које немају свој грб говоре о амблемима, знаку или симболу и њих има 66, што је 57,39%. Орао се приказује осам пута (6,96%) и то је углавном двоглави орао који је у некој сличној верзији и званични мотив грба Србије. Неке странке су описале у својим статутима шта њихов визуелни симбол представља. Када посматрамо боје на грбовима примећујемо да се у највећем проценту јавља бела боја, затим плава и црвена. У мањем броју се јављају жута и зелена и понекад наранџаста, црна, љубичаста, браон или беж. Зелена боја се најчешће јавља код санџачких партија или зелених партија.

Хералдика која се користи у статутима странака Србије недвосмислено указује на богато коришћење националних симбола и народног тробојног колорита тј. боја народне заставе.

### Кратак преглед кључних речи

Реч која се убедљиво највише понавља у статутима политичких организација у Србији је реч „странка” која се понавља преко 20 хиљада пута, следећа најзаступљенија реч је „председник” са преко 12 хиљада понављања. Тако се потврдила претпоставка да су речи са највећом фреквенцијом понављања у оквиру текстуалних садржаја статута везане за саму администрацију странке али и функције

тј. положаје у њој. Да би се ова почетна и квантитативна анализа речи употпунила потребна је квалитативна анализа да се прецизира контекст у коме се одређена реч употребљава да би се дошло до, такорећи, дубљег значења и односа, па самим тиме и прецизирања употребе сваке речи и термина да би касније била могућа упоредна анализа са текстуалним садржајима политичких програма.

Кратак преглед изабраних кључних речи и њиховог броја понављања у анализираним статутима можете видети на приказу који следи.

### УЧЕСТАЛОСТ ПОНАВЉАЊА РЕЧИ У СТАТУТИМА СТРАНАКА

 ПРЕДСЕДНИК **12.289**

ПОТПРЕДСЕДНИК **1.255**

ПОДПРЕДСЕДНИК **64**

ИЗБОРИ **3.752**

ГЛАСАЊЕ **703**

УСТАВ **155**

ДЕМОКРАТИЈА **75**  
са демократизацијом **90**

ЕНГЛЕСКА 2, НЕМАЧКА 1, АМЕРИКА 0  
ГЕНОЦИД, ЈАСЕНОВАЦ, СРЕБРЕНИЦА 0



реч **СТРАНКА**

преко **20.000**

КОСОВО **54**

КОСОВО као неотуђив део Србије 20  
РЕЗОЛУЦИЈА **1244** СБУН 2

ВОЈВОДИНА **218** САНЏАК **120**

СРБИЈА **2.310** (2951)

СРПСКИ **588**

СРБИН, СРПКИЊА, СРБИ **53**

СУВЕРЕНИТЕТ **21**

МАЊИНЕ **486**

РАЗВОЈ **389**

ГРАД 4.131 СЕЛО 73 ПРАВА ДЕЦЕ 2  
ГРАДСКИ 1458 ЉУДСКА ПРАВА 67

### Присутност странака на интернету и могућност да се приступи садржају статута у дигиталном формату

Од укупно 115 странака, више од половине, тачније 62 странке имају свој сајт на интернету, односно можемо рећи да 53,9% политичких странака поседује властити сајт. Од укупног броја странака које имају сајт 49 тј. 79% странака има објављене статуте на својим сајтовима, те је могуће да се приступи њиховом садржају у дигиталном формату, док 13 тј. 21% странака нема постављен статут на интернет страницама свога сајта. Две странке су поставиле страницу за статут, али је линк технички неисправан или још увек нису објављени тј. ажурирани подаци.

Пораст присутности статута и других интерних докумената странака, попут рецимо финансијских извештаја недвосмислено је показатељ повећања јавности и транспарентности рада политичких организација као и практична примена слободе информисаности

у времену и простору дигиталног садржаја, социјалних мрежа и интернета.

## УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Анализа садржаја коју смо представили има за циљ да послужи као мала ризница грађе и инспирације за све оне које занима ова област и којима може бити од користи да на једном месту имају кратак пресек њеног садржаја и информација у виду података, кратких осврта и коментара. Желимо да даља практична сазнајна примена ове анализе остане отворена за слободну интерпретацију читалаца и стручне јавности, али и подстакне даља истраживања статута. Са друге стране, више смо нагласили податке него интерпретацију и коментаре, јер смо их сматрали важнијим у духу ограничења обима једног научног рада који је део Зборника. Ово истраживање је имало идеју да осветли један до сада неистражен простор наизглед незанимљивог и формалног садржаја, као што су то оснивачки акти политичких организација у Србији. Тренутна процена што се тиче почетне претпоставке да су статuti добрим делом преписивани и формално написани показала се као нетачна, јер су се статuti заиста показали у својој разноликости као аутентични и посебни, те можемо рећи да је сваки статут прича за себе. Лабораторија ће наставити са истраживањем и после ових прелиминарних резултата анализе садржаја статута. Извршиће се додатне квалитативне претраге које треба да употпуни анализа садржаја програма политичких странака и поређење података ова два извора садржаја.

Посебну захвалност желимо да укажемо Министарству за државну управу и локалну самоуправу,<sup>3</sup> које је уступило статуте и тако пружило Лабораторији материјал за касније оптичко препознавање карактера (*OCR*) тј. дигитализацију текстова свих статута, које је омогућило потоњу анализу њиховог садржаја.

Такође, желимо да се захвалимо организаторима конференције<sup>4</sup> *Тридесет година од обнове вишестранацја у Србији: искуства и перспективе* на позиву за учествовање, које је уједно и прво јавно обзнањивање истраживања Лабораторије и њено представљање

3 Изузетну захвалност дугујемо Марији Цивцановић, самосталној саветници и Марини Стошић из Сектора за матичне књиге и регистре Одељења за политичко организовање Министарства државне управе и локалне самоуправе, које су упркос почетку пандемије готово годину дана суцесивно скенирале документе тј. статуте и без чије несебичне пожртвованости и помоћи ово истраживање никада не би угледало светлост дана.

4 Николи Младеновићу и Петру Матићу, научним сарадницима Института за политичке студије.

стручној јавности.

Свака евентуална грешка и пропуст у изнетим прелиминарним резултатима истраживања као и омашка у интерпретацији искључиво припада аутору.

Детаљи коначне Анализе садржаја статута странака у Србији као и прогрес самог пројекта истраживања биће доступан и редовно ажуриран на званичној интернет адреси сајта лабораторије: [www.lekso.link/analiza\\_statuta](http://www.lekso.link/analiza_statuta).

## РЕФЕРЕНЦЕ

Вујаклија, Милан. 1980. *Лексикон страних речи и израза*. Београд: Просвета.

Закон о политичким странкама, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 36/2009.

Министарство државне управе и локалне самоуправе [МДУЛС]. 2021. „Извод из регистра политичких странака” *Министарство државне управе и локалне самоуправе*. Последњи приступ 7. јун 2021. <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Izvod-iz-Registra-politickih-stranaka-3-1.pdf>.

Попадић, Драган. 2018. *Алатке истраживача*. Београд: Клио. Републички завод за статистику [РЗС]. 2012. *Становништво – Национална припадност, „Попис становништва, домаћинстава и станова 2011. у Републици Србији”*. Београд: Републички завод за статистику Републике Србије.

Фајгел, Станислав. 2005. *Методе истраживања понашања*. Београд: Центар за примењену психологију.

Berelson, B. 1952. *Content analysis in communication research*. Glencoe, IL: Free Press.

Crano, W., Brewer, M. 2002. *Principles and methods of social research*. New Jersey: Lawrence Erlbaum.

**Ivan Zečević\****Faculty of Philosophy, University of Belgrade*

---

## CONTENT ANALYSIS OF THE PARTY STATUTES IN SERBIA

---

### Resume

---

*Today, 115 political parties are registered in Serbia, which participate more or less in political life. There is a legal obligation for all parties to register and submit statutes to the competent Ministry of State Administration and Local Self-Government. This very fact made it possible to find the founding acts of all political parties in one place. The content analysis of the statutes of political parties in Serbia will be carried out with the aim of collecting data on the number, structure and frequency of words and their political meanings, culture of expression, content identification, linguistic and lexical data, relevant socio-economic facts, but also curiosities that are hidden in the founding legal acts of the parties in Serbia. For example: is the predominant script in which the statutes are written Cyrillic or Latin; are the founders i.e. legal representatives more male or female; which words are mentioned most often; what are the main political principles; what is the relationship towards education, culture, science, state security and national defense, as far as Resolution 1244 and Kosovo are mentioned; what is the dominant political orientation of the party; what is the structure of management and organization; how the statute stipulates the party financing; what are the membership obligations; which saints and glories are popular among politicians; what heraldic symbols are present; etc. The research aims to illuminate in an interesting and authentic way what is hidden in the founding acts of our political parties, what they have in common and what they differ in, as well as which parties stand out in something specific in their statutes*

**Keywords:** *content analysis, party statutes in Serbia, sociology of politics*

---

\* E-mail adress: [ivan.zecevic@f.bg.ac.rs](mailto:ivan.zecevic@f.bg.ac.rs).

Ненад Спасојевић\*

Институт за политичке студије, Београд

---

## ЗЕЛЕНЕ ПАРТИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ИДЕЈА БЕЗ КОНТИНУИТЕТА

---

### Сажетак

---

*Посматрајући зелене партије на нивоу Европе, можемо приметити постојање јасне разлике у погледу њихове снаге и положаја. У државама Западне Европе ове партије су позиционирани тако да су често део националног парламента или део владајућих коалиција. С друге стране у државама које су некада биле део Источног блока ситуација је потпуно другачија. То се најбоље рефлектује и на сваким изборима за Европски парламент где подршка која долази Зеленима из ових држава далеко мања него из држава Западне и Северне Европе. Аутор у раду анализира процес настанка и позиционирања зелених партија и покрета у Србији у периоду од обнове вишестраначја до данас. Указује на непостојање еколошког покрета, али и других фактора који су утицали на то да се у периоду од 1990. године у Србији не створи јака зелена партија или пак коалиција ових партија. Имајући у виду чињеницу да су еколошки проблеми у Србији изузетно изражени, а да се свест код грађана у овој области увећава деловањем различитих актера, поставља се и питање да ли ће у скоријој будућности доћи до бољих резултата ових партија на локалним и националним изборима у Србији.*

**Кључне речи:** *зелене партије, обнова вишестраначја, Република Србија, избори, еколошки покрет*

---

\* Имејл-адреса: nenadspasojevic96@gmail.com.



## УВОД

По завршетку Другог светског рата разорена Европа започела је процес обнове, што је у годинама које су уследиле омогућило економски развој и стабилност код грађана. Окрећући се задовољењу својих постматеријалистичких вредности, многи грађани Западне Европе су почели да се интересују за еколошке проблеме и питање здраве животне средине. Крајем 60-их година 20. века деловање ових грађана довело је до настанка еколошког покрета, чији ће убрзани развој довести до формирања нових партија на политичкој мапи Европе.

Зелене односно како их још називају еколошке партије током друге половине 20. века представљале су право освежење на партијској сцени бројних државама Западне и Северне Европе. И док су у поменутим земљама ове партије имале значајних успеха, у земљама Централне и Источне Европе (у даљем тексту ЦИЕ), ситуација је било у великој мери другачија. Најбољи пример тог спорог развоја јесте веома слаба подршка коју групација Зелених добијају од грађана из чланица овог дела Европе на изборима за Европски парламент.

Од обнове вишестраначја 1990. године у тадашњој Србији, дошло је и до настанка зелених партија. У овом раду ће бити анализиран развој ових партија у Србији у претходних тридесет година, али и различити фактори који су утицали на то да ове партије не направе значајније изборне резултате. Такође биће анализирано и зашто ове партије нису створиле континуитет на политичкој сцени као ни ширу коалицију идеолошки сличних партија. У раду ће бити истакнуте и пројекције даљег развоја зелених партија у Србији на изборним процесима, као и улога тренутног еколошког стања на тај развој.

## ЕКОЛОШКИ ПОКРЕТ КАО ОСНОВА ЗА НАСТАНАК ЗЕЛЕНИХ ПАРТИЈА

Ако се направи историјски осврт на настанак еколошких проблема, онда се треба вратити у 18. век и доба индустријске револуције у Европи. Ова револуција је била један од првих окидача даљег развоја цивилизације, што је пратило примену нових технологија, али и употребу фосилних горива. Употреба ових енергената довешће временом до озбиљнијих последица током последњих стотину година (Engdahl 2013, 53). Како је приметио

социолог Алвин Тофлер, људска врста крећући се кроз три таласа развоја почиње сама себи да ствара проблеме. Разлог томе он наводи одустајање од контроле трошења природних ресурса, што ће временом довести до потребе за преусмеравањем према енергији из обновљивих извора (Nadić 2012, 43).

У складу са растом и развојем западноевропских економија, код грађана је дошло до упоредног раста финансијске моћи те уједно и до постизања одређеног вида благостања. Сходно томе, грађани у Западној и Северној Европи почели су се окретати ка задовољењу постматеријалистичких вредности, кроз указивање на потребе решавања различитих глобалних проблема. На тај начин се створила основа за настанак нових друштвених покрета међу које се убрајају еколошки, студентски, неофеминистички, мировни, антинуклеарни и многи други (Pavlović 2009, 109–110).

Након бурне 1968. године, и чувених студентских демонстрације широм Европе и Сједињених Америчких Држава, започиње ново поглавље у грађанском деловању. Сходно својој улози коју је имао у предвођењу нових покрета, за еколошки покрет и његове чланове се са разлогом каже да представљају образац нових друштвених покрета (Pavlović 2009, 227). У годинама које су уследиле еколошки покрет ће добити све више присталица широм Европе, међу којима је било различитих профила грађана у погледу ставова, опредељења, мишљења и запослења. На тај начин створиће се једна крајње хетерогена маса, која ће све више скретати пажњу на проблеме у вези са стањем животне средине.

## **КАРАКТЕРИСТИКЕ И ПОЧЕТНА ПОЗИЦИОНИРАЊА ЗЕЛЕНИХ У ЕВРОПИ**

Под великим утицајем еколошког покрета на политичкој сцени Европе почињу да се појављују партије и покрети, које до тада нису постојале. Зелене, односно еколошке партије својим настанком су еколошки покрет додатно учиниле другачијим од осталих нових друштвених покрета. Ни за један од нових покрета није било карактеристично да се из њега изроди партија или покрет. Настанак ових партија везан је пре свега за Западну Европу и скандинавске земље, а као један од главних разлог тога треба имати у виду чињеницу далеко веће присутности еколошког покрета, него што је то случај био са остатком Европе.

Оно што је заједничко еколошком покрету и зеленим партијама, јесте хетерогеност њихових чланова. Тако су зелене партије ка себи

придобиле и младе и старије грађане, али и представнике, како средње класе у највећој мери, тако и других делова друштва. Унутар новонастајућих партија пришло је и много активиста који су били окренути модернизму и другачијим погледима на свет, а самим тим и када је реч о политици. Једном речју, све што се противило проблемима тадашњег времена, а што је бивало алтернативно у Зеленима је пронашло потенцијалну идеју за свој политички активизам и ангажман. Иако дисперзивне по питању свог чланства, карактеристични симпатизери зелених партија били су грађанин/ка средње класе, који гаје у највећој мери лево оријентисане идеје, а по старосној доби то би били већински млади грађани, односно студенти незадовољни савременим проблемима (Smrečnik 2002, 227–229).

Како је све више расло интересовање за еколошке проблеме у свету, тако је долазило и до све већег придавања значају еколошком деловању, а самим тим и партијама које су баштиниле ове теме. Сходно томе екологија неминовно има велики потенцијал који и многе партије желе да искористе (Nadić 2006, 445). Иако многи сматрају да је везивање за једну јавну политику грешка, ипак не смемо заборавити да на животну средину утичу бројне јавне политике. На тај начин се политици заштите животне средине и са њом повезаним темама даје посебан значај, а самим тим и основа за политичко деловање (Todorović Lazić 2021, 99).

Када се посматра настанак зелених партија по Европи, може се направити подела на три фазе. Прва фаза – иницијални талас започиње од настанка еколошког покрета, а међу државама у којима су прво настале ове партије убрајају се: Велика Британија, Швајцарска, Белгија, а током 80-их и Немачка, Италија, Француска. Тај период траје читаву деценију, тачније од 1972. до 1982. године. Затим следи фаза изборних успеха, у периоду од 1983. до 1987. године, када у појединим државама ове партије успевају да постану парламентарне, а свакако да су се ту истакли немачки Зелени. Убрзо ће странке настајати и у земљама Бенелукса, Данској, али ће настајати и нове партије у државама из првог таласа. На крају, трећи талас обележен је настанком зелених партија у пост-комунистичким државама ЦИЕ. Првобитно се то десило у Пољској 1988. године, а потом ће оне настајати и у Чешкој, Литванији, Словенији и другим земљама овог дела Европе (Nadić 2007, 34–35).

Са развојем зелених партија широм европског континента, упоредо је долазило и до ширења њихових програма, статута и пре свега идеја. Појавом новог типа партија какве су биле зелене,

довело је до тога да и некадашње мејнстрим (*mainstream*) партије почну да ревидирају своје програме<sup>1</sup>, уносећи тако у њих теме везане за квалитет животне средине, енергетику, транспорт и друго. Ово указује на то да су многе партије препознале екологију као модерну тему, а све у циљу придобијања гласова (Todorović Lazić 2021, 43). За поједине ауторе ово представља и један вид злоупотребе ових тема и жртвовање почетних идеја, а све како би се осигурали гласови оног дела бирачког тела које превасходно није гласало за те опције (Nadić 2012, 84).

## **ЗЕЛЕНИ У НЕМАЧКОЈ, ЕВРОПСКОМ ПАРЛАМЕНТУ И ДРЖАВАМА ЦЕНТРАЛНЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ**

Када се говори о зеленим партијама, свакако да су Зелени из Немачке многима прва асоцијација. Пробој на политичкој сцени Немачке и континуитет у политичком деловању довели су до тога да ова партија постане симбол свих зелених партија на нивоу Европе. Деловањем локалних групација, али и премошћавањем несугласица, довело је до стварања Зелених у Немачкој током 80-их година прошлог века (Markham 2005, 667–685). Већ на изборима 1983. године Зелени ће остварити значајан резултат, освојивши 27 места у Бундестагу. И док су наредни изборни процеси показали тенденцију раста код Зелених, година великог уједињења Немачке, покварила је дотадашње успехе. Исправивши убрзо те грешке, Зелени су се трансформисали и вратили на старе стазе, а недуго затим постали и део власти (O'Neill 2000, 167–168).

Од самог настанка Зелених водила се полемика да ли треба ући у коалицију са идеолошки делом блиском Социјалдемократском партијом (СПД). Иако је ово био стални елемент превирања унутар Зелених, на крају се то ипак десило 1998. године. Формирање владе са СПД-ом поновило се и након наредних избора 2002. године. Према појединим анализама Зелени се нису најбоље снашли у власти и многи су очекивали да је њихов крај близу. Међутим, поновним доласком Демокришћана на власт, Зелени се селе у опозицију, али не губећи на јачини, те су тако и у наредним изборним циклусима остварили значајне резултате (Nadić 2007, 69–71; 75–76; 88). После дугогодишње владавине Демокришћана, на изборима одржаним

<sup>1</sup> На примеру двеју мејнстрим партија у Немачкој може се уочити ревидирање програма и политика, видети више на: Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD]. n.d. (у случају Социјалдемократске партије Немачке (СПД) посебно у последња два програма – Берлински 1998. и Хамбуршки 2007), и Christlich-Demokratische Union [CDU]. n.d. (у случају Хришћанско-демократске уније [ЦДУ]).

2021. године, дошло је до смене власти. Зелени су поново са СПД-ом, уз подршку Либерала формирали владу. Такозвана семафор коалиција међу бројним питањима фокус у највећој мери ставља на решавању проблема климатских промена, енергетике, животне средине, тема које Зелени деценијама истичу (Deutsche Welle 2021).

Са друге стране упоредо са настанком и развојем зелених партија по Европи, крећу и избори за Европски парламент. Почевши од 1979. године, на сваких пет година година организују се избори за овај законодавни орган Европске уније (Hixs 2007, 99–101). Групација Зелених која делује на нивоу Европске уније изузев првог, учествовала је на свим изборима.

Кроз изборне циклусе Зелени су остваривали раст подршке, који није бележио огромне скокове. Тако су на изборима 1984. године, освојили 20 мандата, а већ на следећим формирали и прву зелену групу. После Мастрихта и стварања федерације Зелених, на изборима 1994. године остварени су мешовити резултати, док је највећи допринос долазио из Немачке и деловања тамошњих Зелених. Уласком у Европску унију земаља попут Финске, Шведске и Аустрије, групација Зелених је осигурала додатну подршку, те је коалиционим партнером Европским слободним савезом – ЕФА, остварила до тада највећи успех (The Greens/EFA 2021). Настављајући сарадњу са ЕФА-ом, Зелени су на изборима 2014. године остварили, у односу на 2009. годину нешто слабији резултат, те су са освојених 6.66%, добили 50 мандата (Stojiljković 2014, KAS 135–136; 141).

Графикон 1. Изборни резултати групација Зелених по изборним циклусима



Извор: European Parliament, 2022.

Избори одржани 2019. године представљају за групацију Зелених највећи успех у досадашњој историји. Слабљењем популарности мејнстрим странака, померањима и стварањем већег простора на центру, али и константним придржавањем Зелених својим идеолошким циљевима свеукупно је давало потенцијал за успех (EWB 2018). Иако су многи очекивали да ће ове изборе обележити успех партија евроскептика, највеће изненађење направили су Зелени. Гледано по државама, опет је највећи успех направљен у Немачкој, где су добили подршку преко 7 милиона гласача. Изненађење предстаља и треће место заузето у Француској од стране Зелених ЕЕЛВ са 13,47%. У државама у којима зелене странке углавном имају добре резултате попут Шведске, Финске, Холандије, Аустрије, добили су подршку у опсегу од 10.9% до 16% (Euractiv 2019).

На последњим изборима десио се први пут скок у броју изашлих на изборе, који су до тада бележили константни пад у излазности. Последица овога је у интензивирању мобилизације гласача, а уз то су теме попут климатских промена и еколошких проблема добиле много више на значају код скоро свих актера (Bobić i Stojiljković 2019). С друге стране у државама чланицама ЦИЕ излазност је слабија него у државама које су раније постале чланице ЕУ. Међутим, оно што је промена и у овим државама чланицама, наспрам претходних изборних циклуса, јесте значајан раст броја гласача на изборима 2019. године, у скоро свим државама овог дела Европе.<sup>2</sup> Међутим и поред значајног раста бирача у државама ЦИЕ, ипак подршка групацији Зелених није на значајном нивоу. Тако су гледано по државама Зелени у ЦИЕ добили подршку једино у Чешкој Републици – 3 места, Литванији – 2 места и Летонији – 1 место за Европски парламент (European Parliament 2019a).

Иако су Зелени на последњим изборима ојачали своју позицију у Европском парламенту, подршка из земаља ЦИЕ чинила врло мали удео у укупним мандатима. Овакав положај зелених у земљама чланицама ЦИЕ не треба да зачуди. У прилог томе стоји неколико разлога. На територији некадашњих комунистичких држава није постојао еколошки покрет, а самим тим су и зелене као и бројне друге теме деценијама биле далеко од интересовања грађана. Поред овога као разлози за слабо интересовање бирача за зелене теме убрајају се и дуготрајни процес транзиције, војни сукоби, формирање нових граница, економске и политичке кризе, револуције и многи

---

<sup>2</sup> Подаци о томе колики је проценат становништва у државама ЦИЕ изашао на изборе за Европски парламент 2019. године, видети више на: European Parliament. 2019b.

други фактори. Овакав тренд карактеристичан је за комплетну ЦИЕ, узимајући у обзир и оне државе које су у међувремену постале чланице ЕУ, али и за оне попут Србије које су на путу тог чланства. Такав тренд оставио је мало простора зеленим партијама и покретима да код грађана створе већу дозу поверења и симпатија.

## ЗЕЛЕНЕ ПАРТИЈЕ У СРБИЈИ – ИНИЦИЈАЛНА ФАЗА

Када се разматра стање са зеленим и еколошким партија у земљама посткомунистичке Европе као један од идеалних пример свакако се може узети Република Србија. Од обнове вишестраначја у Србији се није развила значајнија партија зелено-леве оријентације. Као и у многим државама ЦИЕ, ни у Србији зелене партије нису успеле да направе континуитет у подршци и да буду значајнији парламентарни фактор.

Последњу деценију 20. века многе државе ЦИЕ користиле су да промене смер у својим политикама и започну напоран пут транзиције. Међутим у истом периоду Србију су потресале политичке и економске кризе праћене ратним сукобима и санкцијама. Дезинтеграција некадашње Југославије, оставила је огромне последице, које грађани и данас осећају. У овом периоду отпочео је и процес формирања нових странака што је било омогућено поновним увођењем вишестраначја.

Усвајањем Устава и сета изборних закона 1990. године, у тадашњој Србији створени су услови за увођење вишестраначја. Одлуком тадашњег председника Народне скупштине први избори у новијој историји расписани су за 9. септембар 1990. године (Михајловић и Радоњић 2011, 39). Од самог увођења процеса вишестраначја, настала је и прва странка зелене оријентације која је носила назив Зелена странка Србије. Наступајући не са класичним програмом, већ са Манифестом, ова странка је покушала да придобије подршку еколошки оријентисаних гласача и оних који су неопредељени. Иако састављена од различитих стручњака и са другачијом визијом, у то време, ова странка ипак није успела да оствари препознатљивост код бирача (Nadić 2007, 103–104). У прилог томе говори и чињеница да ова странка на првим парламентарним изборима није успела да освоји ни један мандат (видети: Republička izborna komisija [RIK]. 1990). Поред тога, успеха није имао Драган Јовановић као кандидат ове партије на изборима за председник Србије, освојивши тек 0,45% подршке, односно 22.458 гласова (Todorović Lazić 2021, 49).



Након Зелене странке Србије, током наредних година на политичкој сцени Србије појављивао се све већи број партија које су се залагале у потпуности или у одређеној мери за еколошке теме. Неке од њих су: „Хришћанско еколошки покрет (Београд), Зелени (Топола), Еколошка странка „Храст” (Београд), Војвођанска зелена странка (Нови Сад), Зелена партија (Ниш), Зелена странка ЕКО са седиштем у Вршцу и Унија зелених (Београд)” (Надић 2004, 182). На основу тадашњих услова за формирање и увођење у регистар политичке партије, створена је ситуација у којој је омогућене појава фрагментираности на политичкој сцени, што је био случај и са партијама које су декларисане као зелено оријентисане. Брзо настајање ових партија, пратило је исто тако брзо нестајање са политичке сцене, што је првенствено било последица међупартијске несарадљивости, непостојања јасних стратегија, али и слабих капацитета по питању чланства (Nadić i Repak 2011, 130).

Иако је током 90-их година прошлога века Србија пролазила кроз један веома турбулентан период, сасвим је јасно да то није било погодно време за развој темама попут заштите животне средине. Самим тим ни политички актери тога времена нису овим темама придавали значај јер су били свесни да им не би привукле гласове бирача. Међутим, ни демократске промене које су се догодиле већ чувеног 5. октобра 2000. године, са собом нису повукле зелене теме. Зелене партије су и у наредним годинама остајале незапажени актери на политичкој сцени Србије. „Грађани Србије су се окренули ономе од чега су зелени у западној Европи бежали – потрошачком друштву. Жеља за достизањем економског и социјалног благостања једнаког, или приближно једнаког, као у индустријски развијеним друштвима Западне Европе, била је циљ грађана; и с тим циљем идеја заштите човекове животне средине није имала неке веће шансе за политичку афирмацију” (Nadić i Repak 2011, 131). На основу овакве поставке у погледу интересовања и жеља грађана и надолазећа политичка понуда није се у много чему разликовала, јер је тежила пре свега подршци грађана у темама које су њима биле део интересовања.

Период демократских промена обележили су бројни догађаји који су се смењивали као на траци. Неслагање унутар некадашње коалиције ДОС довело је до њеног убрзаног пуцања. Ништа боље није било ни у ситуацији одабира пута који Србија треба да заузме по питању чланства у Европској унији. На крају распад државне заједнице Србије и Црне Горе и самопроглашење независности Косова и Метохије само су неки од бројних проблема са којим се Србија суочавала у првој деценији 21. века. На основу овог опет се



примећује слична ситуација као и 90-их, у којој за зелене теме очито није било довољно простора како би се развиле. Уз то претходно поменути концепт који је грађанима био ближи само је зелене теме додатно померио у страну. Поред овога проблем је представљао и страначко представљање, јер иако је постојао велики број партија, оне ипак нису користиле прилику да уђу у изборне утакмице. Најбољи пример за то јесу најаве пред парламентарне изборе 2007. године, да ће се створити шира коалиција зелених партија. Иако је било таквих најави и могућности за стварање ове коалиције, то се на крају ипак није десило (Todorović Lazić 2021, 50).

## **ПЕРИОД ПАРЛАМЕНТАРНИХ ИЗБОРНИХ ЦИКЛУСА ОД 2012. ДО 2020. ГОДИНЕ**

Ни друга деценија 21. века није донела веће промене по питању значајнијег развоја зелених партија у Србији. Огроман број странака који је постојао у Србији створио је дисперзију где је постојало пре 600 странака. Да би се решио тај проблем, усвојено је ново законодавство којим се предвидело прикупљање 10.000 оверених потписа за оснивање политичке партије, а 1.000 оверених потписа за регистрацију партије националне мањине (Ministarstvo pravde i državne uprave [MPDU], n.d.). То је довело до пререгистрације на политичкој сцени Србије, те је од укупно 26 странака које су у свом називу имале еколошки односно зелени предзнак, остало свега њих две Зелена еколошка партија – Зелени из Новог Пазара и Зелени Србије (Todorović Lazić 2021, 46–47).

Период 90-их и 00-их није био успешан за представнике зелених странака, међутим ни друга деценија 21. века није донела значајније промене у том погледу. Пре свега посматрајући изборне циклусе за парламент Србије током 2012., 2014. и 2016. године, може се уочити да еколошки проблеми нису били заступљени на политичким агендама странака које су на тим изборима учествовале. Оно што је ипак била промена када су странке зелене оријентације у питању, јесте улазак, додуше веома малог броја њихових представника у национални парламент.

Током кампање за парламентарне изборе у Србији 2012. године свега се пар странака конкретније дотакло еколошких проблема. Уз то, зелене партије у Србији биле су недовољно јаке и неприметне бирачима, те су углавном улазиле у предизборне коалиције (Lončar 2012, 84-85). Ни на наредним парламентарним изборима 2014. године стање се није променило. Поједине зелене партије се нису

осмелиле да изађу саме на изборе, већ су опет биле део предизборних коалиција. С друге стране о еколошким темама било је врло мало помена у кампањама политичких актера (Lončar 2014, 78-79). У наредном изборном циклусу одржаном већ током 2016. године, еколошке теме настављају тренд свих претходних изборних циклуса и тако као другоразредне остају на маргинама скоро свих актера. Такође, и на овим изборима је настављен тренд да зелене странке креирају предизборне коалиције са наспрам њих јачим мејнстрим партијама. Занимљиво је и то како су поједине претећи дешавања на политичкој сцени мењале и предизборне коалиционе партнере (Petrović 2017, 127).

Две промене које су обележиле претходно поменути три изборна циклуса, када су зелене странке у питању, јесте њихово веће учествовање у изборним процесима, али и веома скромни успеси уласком у Народну скупштину. На парламентарним изборима 2012. године Зелени Србије улазе у парламент, као део коалиције са Демократском странком, где су од 67 мандата те коалиције, Зелени добили један мандат (RIK 2012). На наредним изборима 2014. године настаје права пометња када је странка Зелених Србије у питању. Кроз коалицију Нова демократска странка – Зелени, ова странка добија поново један мандат, али убрзо ће доћи до раскола унутар ове коалиције и Зелени ће повратити своје старо име странке у Зелени Србије. (Todorović Lazić 2021). Као што је у претходном делу наведено Зелени Србије су пред изборе 2016. године постали део предизборне коалиције, али овог пута са Социјалистичком партијом Србије и Јединственом странком. Од укупно 29 мандата ове коалиције, Зеленима Србије припала су 2 мандата. На овим изборима је учествовала још једна партија зелене оријентације - Зелена странка. Иако су освојили свега 0,63% подршке изашлих гласача, наступајући као мањинска странка на овим изборима, успели су да добију један мандат у тадашњем сазиву скупштине (RIK 2016). Наступајући као мањинска странка, иако у свом називу, али и у залагањима пропагира зелене теме и решавање еколошких проблема, Зелена странка је искористила могућност да лакшим путем постане део парламента. Мора се напоменути да овакви и слични примери нису редак случај на политичкој сцени Србије (Pressburger 2020).

Изузев првих парламентарних избора из 1990. године који су били одржани применом двокружног већинског изборног система, све до данас се задржао пропорционални систем при бирању чланова за Народну скупштину. Разлика је у међувремену настала само

по питању броја изборних јединица, али се временски гледано највише задржало правило које се и данас примењује, а то је да је целокупна Република Србија једна изборна јединица, што је уведено 2000. године. У изборним надметањима усталио се дуги низ година и изборни праг од 5%, док су се мандати распоређивали по Д'Онтовој формули (Јовановић 2011, 16-17). Међутим пред одржавање парламентарних избора 2020. године, дошло је до одређених промена изборних правила. У јавности се повела велика расправа и полемика, а свакако да је спуштања изборног цензус са 5% на 3% за парламентарне изборе привукла највећу пажњу. Иако упитна, новонастала промена у изборном такмичењу није спречила многе партије да на њима учествују (EWB 2020).

На основу резултата ових парламентарних избора испоставиће се да за представнике зелених партија ова промена није била довољна да им омогући лакши улазак у Национални парламент већег броја посланика. На делу опет било стварање предизборних коалиција. Тако су Зелени Србије на изборима учествовали као део коалиције са Социјалистичком партијом Србије и њеним већ стандардним коалиционим партнером – Јединственом Србијом. Ова коалиција је освојила 32 мандата, од којих је један мандат припао Зеленима. С друге стране Зелена странка је овог пута учествовала као део коалиције са Новом странком. Међутим, ова коалиција је остварила веома слаб резултат и са 0,24% подршке бирача нису били ни близу уласку у Парламент (Тодоровић Лazić 2021, 51–52).

Анализирајући изборне циклусе за народне посланике Скупштине Србије у периоду од 1990-2020. године примењује се неколико битних ствари. Пре свега бројност посланика који су представљали зелене партије је изузетно мали, или боље речено непостојећи, што представља само наставак непостојања континуитета у парламентарном животу ових партија. Проблем представља и међупартијска фрагментираност и нетрпељивост међу представницима зелених странака, као и креирање клијентелистичких предизборних коалиција не марећи за страначке програме. Те на основу овога током три деценије и преко десет парламентарних изборних циклуса зелене странке нису успеле да остваре запаженије резултате на политичкој сцени Србије.

## ТРЕНУТНО СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ ЗЕЛЕНИХ ПАРТИЈА И ПОКРЕТА У СРБИЈИ

Иако резултати парламентарних избора из 2020. године указују на присуство свега једног представника неке од зелених странака и покрета у Скупштини Србије, ситуација би у наредним изборним циклусима могла да се промени. Последњих година у Србији долази до благог раста подршке опонентима који се залажу за зелене-леве идеје, што политичком животу Србије даје једну нову димензију. Разлог томе јесу бројна дешавања којима је јавности скренута пажња на различите еколошке проблеме и велики број радњи које су се дешавале иза очију јавности, а тицале су се утицаја на животну средину.

Годинама у назад указује се на то да је ваздух у Србији у великој мери загађен. Међутим деловањем цивилног сектора у последњих неколико година, грађани су се далеко више информисали о реалном стању са квалитетом ваздуха, али и са негативним утицајем који он има на по њих. Ова тема је за кратко време постала једна од главних у медијима. Убрзо се сазнало и за бројне планиране пројекте у погледу ископавања различитих руда, али и пре њих за пројекте о градњи мини-хидроелектрана. Све ово је мобилисало грађане на улице бројних градова Србије. Од 2019. године одржан је велики број различитих догађаја у виду протеста и блокада који су животну средину истакли у први план. Учествујући у организовању једног дела активности, али и сарадњом са цивилним сектором, у први план се као политичка опција која се највише залаже за решавање еколошких проблема испрофилисао покрет Не давимо Београд (Spasojević 2021). Претходно анализирани партије које су далеко активније биле током претходне деценије, нису узеле превелико учешће у поменутих догађајима. На тај начин нови актери зелено-леве оријентације почели су да преузимају подршку грађана којима су ове теме изразито важне.

Међутим како су у последњих годину и по дана цивилни сектор, грађани и поједини еколошки и политички покрет кроз различите догађаје подигли бројне еколошке теме у сам врх друштвених и политичких актуелности, упоредо је почела да се јавља и једна врста спонтаног копирања. Наиме пре свега представници опозиције почели су да се интересују за ове теме и да у својим јавним наступима све више говоре о еколошким проблемима у Србији. На тај начин су недвосмислено давали допринос популаризацији ових проблема код грађана, али су исто тако то користили за своју

промоцију и придобијање гласова. Ово не треба да зачуди, јер су од зелених партија широм Европе многе мејнстрим партије годинама узимале предлоге и политике када су зелене теме у питању. С друге стране у Србији како истиче Надић „готово све политичке странке су прихватиле екологију као једну врсту нужне модерности у својим програмима, док у пракси јача манипулативна моћ” (Nadić 2012, 84).

Занимљиво је поменути и скорашња дешавања на политичкој сцени у Хрватској. Кандидат зелено-леве коалиције под називом „Можемо”, Томислав Томашевић, добио је више него убедљиво у оба круга избора за градоначелника Загреба. Ово не би било зачуђујуће да поменута коалиција већ није имала успеха и на парламентарним изборима, а да су ови резултати само потврда одличног организовања партија окупљених око ове коалиције. Овај значајан резултат за једну зелено-леву коалицију у овом делу Европе имао је великог одјека, а многи су се запитали да ли се сличан сценарио може догодити и на предстојећим изборима у Србији (Spasojević 2021).

И док у суседној Хрватској зелено-леве идеје добијају на значају, у Србији ће такве политичке опције бити на правом испиту у наредне две године током предстојећих изборних циклуса који ће се одржати на свим нивоима. Од тренутних партија и покрета на политичкој сцени у Србији се може рећи да постоји око 7 политичких опција које се залажу првенствено за зелене теме. Међу већ поменутиим странкама као што су Зелени Србије и Зелена странка, ту су странке попут Европске зелене партије и Зелене странке Србије. Занимљивост у вези ових партија је да се оне углавном фокусирају на питања националних мањина Руса, док је у случају Зелене странке и Зелене странке Србије то словачка мањина. Последњих месеци све више пажње на себе привлачи странка Савез 90/Зелених Србије за коју многи актери сматрају да је само једна у низу фантомских зелених странака створених за потребе збуњивања и одвлачења гласача. У расправи о идентитету странке Савез 90/Зелених Србије укључили су се и представници Европских зелених, који су се у својим изјавама оградиле од ове партије истичући да је и за њих ово само једна од спин партија која нема додирних тачака са њима. На крају ту је и зелено-лева коалиција Морамо, која у многоме подсећа на поменути зелено-леву коалицију Можемо. Ову коалицију чини покрет Не даavimo Београд, Еколошки устанак и странка Заједно за Србију. Ова коалиција састављена је од представника некадашње владајуће Демократске странке, великог броја активиста, али и представника различитих локалних акција (Janković 2022).

Тренутно постојеће партије у Србији које се декларишу као зелене представљају веома шарен одабир различитих актера. Као што се може видети многе од њих и немају толико конкретне окренутости ка зеленим темама, већ су више фокусиране на решавање проблема и питања мањина у Војводини. Настанак тзв. зелених партија непосредно пред изборе представља тренд који је већ више пута виђен у Србији и не представља никакав новитет. Од свих наведених опција истраживања дају највише шанси за успех коалицији Морамо и то пре свега на нивоу градских избора.

Два питања која остају отворена када су зелене странке и покрети у Србији односе се на могућности већих изборних успеха како на предстојећим парламентарним и градским изборима у пролеће 2022. године, тако и на редовним локалним изборима 2024. године. У наредном периоду ове опције имаће велику прилику да се боље позиционирају на политичкој сцени у Србији. Поред овога врло интересантно биће истраживати и даље домете зелених партија у Србији. У том погледу као отворено питање остаје и то колико ће ове партије дуго успети да опстану на политичкој сцени, посебно у моментима када еколошке теме не буду актуелне широј јавности. На крају, али не и најмање важно, процес европских интеграција и те како може утицати на развој ових партија, посебно ако се узме у обзир све бољи резултати групације Зелених у европском парламенту, а и у појединим државама ЕУ. Самим тим на будуће успехе и даљи развој партија зелене оријентације у Србији утицаће бројни актери, али и различита дешавања на домаћој и европској политичкој сцени.

## ЗАКЉУЧАК

Сагледавајући целокупни ток развоја, иако често дуг, пут који су зелене партије прошле како би у појединим државама Европе успеле да постану парламентарне далеко је више успеха имао у државама где је постојао еколошки покрет. Та чињеница указује на јасну спону овог покрета ка развоју еколошке свести код грађана. Многе зелене партије у Западној и Северној Европи су искористиле те предности и поред уласка у националне парламенте, у појединим државама су биле и део коалиционих влада. У земљама ЦИЕ приметан је недостатак тог фактора, како на националним изборима, тако и на изборима за Европски парламент. Зелени у државама овог дела Европе годинама бележе резултате без већих изборних успеха и не остварујући континуитет.

На примеру Републике Србије може се приметити иста ситуација као и са претходно поменути државама ЦИЕ. Зелене идеје су у великој мери касно почеле да интересују гласаче у Србији. Читав период 90-их и 2000-их година ове теме нису биле у врху како понуде партија на политичкој сцени, тако ни интересовања самих грађана. Бројна друга питања заокупљала су пажњу странака и гласача. Томе је у прилог ишла и чињеница да је у року од 20 година Србија прошла пут, ратова, инфлације, бомбардовања, револуције, мењања граница, заокрета у политици, као и многих других питања. Све ово је на политичкој сцени Србије остављало мало простора за теме попут животне средине.

Тек скорији раст информисаности грађана о бројним еколошким проблемима и неправилностима, довеле су до тога да се они више заинтересују за ове теме. Поред неколико политичких опонената који су недвосмислено окренути зелено-левим темама и друге партије из опозиције су почеле да афирмишу ове теме. За кратко време ово је тему заштите животне средине подигло на сам врх политичке агенде у Србији.

На крају, када се говори о даљим перспективама зелених партија и покрета у Србији могућности њихових успеха остају отворене. Ствара се утисак да су зелене партије свуда ограничене на око 8 до 15% подршке грађана. У Србији је за сада таква ситуација далеко од могуће када је у питању национални ниво, међутим то не умањује могућности за успехом. На предстојећим изборним циклусима далеко је реалнији сценарио да ове партије веће успехе остваре на локалном или градском нивоу, као што је то случај био у Хрватској.

## РЕФЕРЕНЦЕ

Bobić, Maja, i Zoran Stojiljković. 2019. „Evropski izbori – rezultati, poruke i pouke.” UGS *Nezavisnost*, jun 9, 2019. <https://nezavisnost.org/evropski-izbori-rezultati-poruke-i-pouke/>.

Deutsche Welle. 2021. „SPD, Zeleni i Liberali potpisali koalicioni ugovor.” *Deutsche Welle*, decembar 7, 2021. <https://www.dw.com/sr/spd-zeleni-i-liberali-potpisali-koalicioni-ugovor/a-60040445>.

Christlich-Demokratische Union [CDU]. n.d. Umwelt natur und klimaschutz. <https://www.cdu.de/thema/umwelt-natur-und-klimaschutz>; <https://www.cdu.de/thema/energiepolitik>.

Engdahl, F. William. 2013. *Stoljeće rata: anglo-američka naftna*



*politika i novi svjetski poredak*. Zagreb: Detecta.

European Parliament. 2019a. “2019 European election results.” *European Parliament*, 22. october 2019. <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/turnout/>

European Parliament. 2019b. “Seats by political group and country: 2019-2024.” *European Parliament*, 2. july 2019. <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/seats-political-group-country/2019-2024/>.

European Parliament. 2022. “European elections results.” *European Parliament*, Poslednji pristup februar 5, 2022. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/elections-press-kit/5/european-elections-results>.

EWB. 2020. „Izborni cenzus zvanično spušten na 3%.” *European Western Balkans*, februar 10, 2020. <https://europeanwesternbalkans.rs/izborni-cenzus-zvanicno-spusten-na-3/>.

EWB. 2018. „Uspeh zelenih, tradicionalne partije i dalje najjače.” *European Western Balkans*, oktobar 23, 2018. <https://europeanwesternbalkans.rs/rast-zelenih-partija-da-li-je-moguc-proboj-na-evropskim-izborima/>.

Euractiv. 2019. „Rast zelenih partija: Da li je moguć proboj na evropskim izborima?.” *Euractive*, maj 27, 2019. <https://euractiv.rs/8-eu-prioriteti/137-vesti/13829-uspeh-zelenih-tradicionalne-partije-i-dalje-najjae>.

Hiks, Sajmon. 2007. *Politički sistem Evropske unije*. (prevod Vladimir Ateljević, Vladimir Međak). Beograd: Službeni glasnik.

Jovanović, Milan. 2011. „Institucije i konsolidacija demokratije – dve decenije tranzicije u Srbiji.” *U Dve decenije višestrančja u Republici Srbiji*, ur. Verica Mihajlović i Zoran Radonjić: 11–24. Beograd: Službeni glasnik.

Janković, Marija. „Ekološke stranke i pokreti u Srbiji: Zašto je zeleno postalo omiljena boja u srpskoj politici.” *BBC na srpskom*, 10. februar 2022. <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-60230813>.

Lončar, Jelena. 2012. „Politike identiteta i kvalitet života u izbornoj kampanji političkih stranaka 2012.” u *Javne politike u izbornoj ponudi: Izbori i formiranje vlasti u Srbiji u 2012. godine*, ured. Gordana Pilipović i Zoran Stojiljković: 84–85. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.



- Lončar, Jelena. 2014. „Politika identiteta i ljudska prava u izbornoj kampanji.” u *Izborne ponude i rezultati – Evropski izbori i izbori u Srbiji 2014. godine*, ured. Zoran Stojiljković, Gordana Pilipović i Dušan Spasojević: 78–79, Beograd: Fondacija Konrad Adenauer.
- Markham, T. William. 2005. “Networking local environmental groups in Germany: The rise and fall of the Federal Alliance of Citizens’ Initiatives for Environmental Protection (BBU).” *Environmental Politics* vol. 14 (5): 667–685. DOI: 10.1080/09644010500257979.
- Ministarstvo pravde i državne uprave [MPDU]. n.d. „Registraiija političkih stranaka.” *Ministarstvo pravde i državne uprave*. Poslednji pristup 15. februar 2022. <http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/article.php?id=787>.
- Nadić, Darko, i Dragana Repak. 2011. Ekološka politika Srbije, Zbornik radova Javne Politike Srbije (Prir. Milan Podunavac), Fondacija Heinrich Boll Stiftung, Beograd. str. 107-135.
- Nadić, Darko. 2007. *Ekologizam i ekološke stranke*. Beograd: Službeni glasnik.
- Nadić, Darko. 2006. „Ideologija partija zelenih.” *Teme* 30 (3): 441–455.
- Nadić, Darko. 2012. *Ogledi iz političke ekologije*. Beograd: Čigoja štampa.
- Nadić, Darko. 2012. „Značaj jačanja demokratskog i političkog kapaciteta u ekološkoj politici Srbije.” *Sociologija* vol. LIV (1): 71–86. DOI: 10.2298/SOC1201071N.
- O’Neill, Michael. 2000. “Preparing for Power: The German Greens and the Challenge of Party Politics.” *Contemporary Politics* vol. 6 (2): 165–184. DOI: 10.1080/713658354.
- Pavlović, Vukašin. 2009. *Društveni pokreti i promene*. Beograd: Službeni glasnik.
- Petrović, Luka. 2017. „Programska platforma liste Ivica Dačić – SPS, JS – Dragan Marković Palma na parlamentarnim izborima 2016. godine.” u *Stranke i javne politike izbori u Srbiji 2016. godine*, ur. Zoran Stojiljković i Gordana Pilipović. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pressburger, Csaba. 2020. „Jednokratno oruđe za eliminisanje rivala.” *Peščaniik*, februar 7, 2020. <https://pescanik.net/jednokratno-orudje-za-eliminisanje-rivala/>.

Republička izborna komisija [RIK]. 1990. Publikacija Republičkog zavoda za statistiku o rezultatima izbora za narodne poslanike Narodne skupštine održanih 1990. godine. Beograd: Republička izborna komisija.

Republička izborna komisija [RIK]. 2012. Publikacija Republičkog zavoda za statistiku o rezultatima izbora za predsednika Republike održanih 2012. godine. Beograd: Republička izborna komisija.

Republička izborna komisija [RIK]. 2016. Publikacija Republičkog zavoda za statistiku o rezultatima izbora za narodne poslanike Narodne skupštine održanih 2014. godine. Beograd: Republička izborna komisija

Smrečnik, Tomislav. 2002. *Socijalna ekologija: osnovne teme i teorijske perspektive*. Beograd: Fakultet civilne odbrane Univerziteta u Beogradu.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD]. n.d. Programm. <https://www.spd.de/partei/organisation/das-grundsatzprogramm/>  
Spasojević, Nenad. 2021. „Da li raste uloga zelenih partija i pokreta pred nastupajuće izbore u Srbiji?” *Klima 101*, jul 1, 2021. <https://klima101.rs/zeleni-pokreti-u-srbiji-izbori/>.

Spasojević, Nenad. 2021. „Uspon zelenih partija na Balkanu.” Maj 20, 2021. *Klima 101*, <https://klima101.rs/uspon-zelenih-partija-na-balkanu/>.

Stojiljković, Zoran. 2014. *Politička sociologija savremenog društva*. Beograd: Zavod za udžbenike.

Todorović Lazić, Jelena. 2021. „Uloga partija Zelenih u političkom životu Srbije (1990–2020).” *Srpska politička misao* vol. 72 (2): 97–112. DOI: 10.22182/spm.7222021.2.

**Nenad Spasojević\****Institute for Political Studies, Belgrade*

---

## **GREEN PARTIES IN THE REPUBLIC OF SERBIA - AN IDEA WITHOUT CONTINUITY**

---

### **Resume**

---

*Looking at the green parties at European level, we can see a clear difference in their strength and position. In Western European countries, these parties are positioned in such a way that they are often part of national parliaments or part of ruling coalitions. On the other hand, in the countries that were once part of the Eastern Bloc, the situation is completely different. This is best reflected in every election for the European Parliament, where the support that comes to the Greens from these countries is far less than from the countries of Western and Northern Europe. The author analyzes the process of emergence and positioning of green parties and movements in Serbia in the period from the renewal of the multiparty system to the present day. He points out the non-existence of the environmental movement, but also other factors that influenced the fact that in the period from 1990, no strong green party or coalition of these parties was created in Serbia. Having in mind the fact that environmental problems in Serbia are extremely pronounced, and that the awareness of citizens in this area is increasing through the actions of various actors, the question arises whether in the near future there will be better results of these parties in local and national elections in Serbia.*

**Keywords:** *green parties, renewal of multi-party system, Republic of Serbia, elections, environmental movement*

---

\* E-mail address: nenadspasojevic96@gmail.com.

**Никола Младеновић\***

*Институт за политичке студије, Београд*

---

## **УТИЦАЈ ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА ЕУ И ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА НА СТРАНАЧКЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ**

---

### **Сажетак**

*Рад анализира процес приступања Србије ЕУ и утицај који је европска политика условљавања имала на политичке странке у Србији. Из досадашње литературе је познато да процес интеграције државе инволвира асиметричан однос између кандидата и ЕУ. Наиме, од држава се очекује да усвоје норме и логику функционисања институција која већ постоји у државама чланицама. Отуда се поставља питање, како је овај процес у којем је учествовала Србија утицао на политике страначких актера у њој? Овај рад се због ограниченог простора бави периодом од када је отворен пут приступања тадашње СР Југославије ЕУ 2000. године, до прихватања Бриселског споразума из 2013. године. У посматраном периоду утицај ЕУ на најважније странке у Србији био је велики. Све поменуте странке су показале барем амбицију да поправе односе са ЕУ, а у израженијим случајевима да дође до убрзања процеса приступања државе. Међутим, за странке у Србији главни изазов није представљала начелна идеја да се држава приближи ЕУ, колико конкретна очекивања у овом процесу. Главне изазове представљала су условљавања државе да сарађује са Хашким судом и да дође до нормализације односа између Београда и Приштине. Условљавања ЕУ по питању сарадње Србије са Хашким судом постојала су током читавог посматраног периода. У променљивим међународним околностима, када би се смањило притисак на Србију да сарађује са*

---

\* Имејл-адреса: nikola.mladenovic@ips.ac.rs.

*Хагом, странке су показивале резервисаност према сарадњи са поменутиим судом. Када су расли међународни притисци на Србију, страначки актери су показивали већу спремност да иду у сусрет очекивањима ЕУ. Други важан канал условљавања био је везан за косовску политику Србије. Током раних двехиљадитих година ЕУ је прагматично избегавала да наметне косовске услове српским актерима. Иако су вербално афирмисале залагање за очување Косова у саставу Србије, готово све странке у Србији су по спровођењу мисије Еулекс настојале да унапреде однос са ЕУ.*

**Кључне речи:** *Србија, ЕУ, интеграција, политика условљавања, политичке странке, Косово, Хашки суд.*

Овај чланак анализира процес приступања Србије ЕУ и утицај који је европска политика условљавања имала на политичке странке у Србији. Из досадашње литературе је познато да процес интеграције државе инволвира асиметричан однос између кандидата и саме ЕУ. Наиме, од држава се очекује да усвоје норме и логику функционисања институција која већ постоји у државама чланицама. Отуда се поставља питање, како је овај процес у којем је учествовала Србија утицао на политике страначких актера у њој?

У појединим периодима страначка надметања ван Србије већ су била обележена питањима која превазилазе традиционалне поделе на левицу и десницу у политици (в. нпр. Klingemann et al. 2006). Оваква питања укључују однос према Вијетнамском рату у САД или, у новије време, иступању Уједињеног Краљевства из ЕУ (*Brexit*), које је делило обе традиционалне партије у тој држави (Конзервативну и Лабуристичку). Тако је у Србији однос према ЕУ у дужем временском периоду давао основни тон политичког надметања домаћих актера. Додатно, ЕУ је својом политиком стављала у први план питања односа према статусу Косова и Метохије (даље скр. Косово) и према Хашком суду, која су представљала за већину партија у Србији тачке отпора у односу на политику ЕУ.

Овај рад се због ограниченог простора бави периодом од када је отворен пут приступања тадашње СР Југославије ЕУ 2000. године, до краја рада владе Мирка Цветковића 2012. године. У њему се налази да су све истакнуте странке барем показале амбицију да поправе односе са ЕУ, а у израженијим случајевима да дође до

убрзања процеса приступања државе. Међутим, за разлику од ове начелне оријентације, конкретна очекивања ЕУ, реализована кроз политику условљавања у процесу приступања, представљала су тачке отпора. Један од проминентних видова условљавања био је да Србија сарађује са Хашким судом. Када би расли међународни притисци да се Србија повинује, страначки актери су показивали већу спремност да им иду у сусрет и обрнуто. Други вид условљавања тицао се решавања косовског статусног питања. Упркос залагању већине странака за очување Косова у саставу Србије, оне су ипак настојале да унапреде односе са ЕУ, чак и након спровођења мисије Еулекс (EULEX) на Косову.

## ДОСАДАШЊА ЛИТЕРАТУРА О ЕУ И ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА

Овај одељак кратко резимира како је у досадашњој литератури писано о односу ЕУ и држава које претендују да приступе. Државе које имају амбицију да приступе ЕУ имају асиметричан однос моћи у односу на ЕУ. Оне су у обавези да једнострано прихвате норме и логику функционисања институција која постоји у државама које су већ чланице (в. Elbasani 2009; Schimmelfennig and Sedelmeier 2004). Прихватање ових норми може да буде веома непријатно за приступајуће државе, а ЕУ може да врши притисак да оне начине потребне адаптације. Шансе да потенцијалне чланице прихвате норме ЕУ су веће ако су оне виђене као прикладне (*appropriate*) (в. нпр. Hall and Taylor 1996; March and Olsen 1989, 1998). Што су веће разлике у разумевању прикладности норми, то су веће шансе да се државе одупиру трансферу норми ЕУ (Börzel and Risse 2003). ЕУ такође утиче на потенцијалне чланице дифузијом норми којима може да утиче на социјализацију и колективно учење људи у њима (Börzel and Risse 2000, 2009; Gleditsch and Ward 2006). Вероватноћа да држава прихвати очекивања ЕУ је већа ако постоје уверљиве шансе да дође до приступања (Elbasani 2009; Pop-Eleches 2007). Могуће је да су државе формално заинтересоване за процес приступања ЕУ, али да изостаје практично понашање које би било у складу са очекивањима и правилима која постоје на нивоу ЕУ (Borzel 2011, Goetz 2005). У случају Србије, аутори су већ приметили да су политичке елите показивале отпор у односу на очекивања у процесу приступања ЕУ (Fink-Hafner 2008; Massari 2005; Subotic 2011). Такође, условљавање ЕУ често није било у вези са демократијом (Vladislavljević 2011; Mladenović 2021). Након овог прегледа, који указује на утицај ЕУ

на државе у процесу приступања, следећи одељак ће резимирати најважније догађаје у процесу приступања Србије (претходно СРЈ/СЦГ) ЕУ.

## ПРЕГЛЕД ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕУ

Овај одељак пружа преглед најважнијих догађаја у процесу приступања Србије ЕУ. Европска комисија је 1999. године осмислила Процес стабилизације и придруживања за земље Југоисточне Европе који је требало да омогући приближавање ових земаља пуном чланству у ЕУ, уз помоћ политичког и економског условљавања (European Commission 1999). Међутим, тадашња СРЈ била је искључена из процеса до испуњавања критеријума Европског савета, који су укључивали демократизацију, поштовање права, мањинска права, тржишну привреду и суштинску аутономију за Косово у оквиру СРЈ (European Council 1997). Након силаска са власти председника СРЈ Слободана Милошевића, на састанку Европског савета у Бијарицу (*Biarritz*), коме је присуствовао новоизабрани председник Војислав Коштуница, отворен је пут приступања државе ЕУ (Fontaine 2000).

У јулу 2001. године започела је са радом „Консултативна радна група СРЈ и ЕУ”, чији су задаци укључивали припрему процеса приступања државе и консултације приликом доношења закона. Процес приступања је 2003. године унапређен у „Унапређени стални дијалог”, којим је продубљена сарадња. Исте године је Европска комисија изјавила да би рад на извештају о изводљивости за Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП), први корак у приступању кандидата ЕУ, уследио након дефинисања односа између Србије и Црне Горе (European Commission 2003).

Даљи кораци у приступању су фактички били суспендовани до дефинисања модалитета приступања две републике, који је тек у другој половини 2004. године одређен као приступ „двоструког колосека” (*twin-track*) (Patten 2004), по којем је требало да се републике баве својим надлежностима у приступању, а Државна заједница својим. Европска комисија је у априлу 2005. године, у тзв. „Студији изводљивости”, предложила отварање преговора о Споразуму о стабилизацији и придруживању (European Commission 2005).

Од маја 2006. године преговори о ССП су суспендовани услед недовољне сарадње Србије са Хашким судом (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY*). Ови преговори су

настављени са променом владе у 2007. години. Крајем исте године је парафиран ССП, а потписан је 2008. године. У 2009. години ступио је на снагу безвизни режим кретања грађана Србије са земљама чланицама Шенгенског простора. Овај режим није формално везан за приступање ЕУ, али јесте последица препоруке Европске комисије, као и испуњавања постављених услова од стране Србије. Крајем исте године Србија је такође поднела захтев за чланство у ЕУ, који је одобрен 2012. године од стране Европског савета (European Council 2012).

Након потписивања Бриселског споразума (Government of the Republic of Serbia 2013) у 2013. години, Европски савет је донео одлуку о започињању преговора са Србијом о чланству (European Council 2013). Прва приступна конференција одржана је крајем јануара 2014. године (European Council 2014). У наредним годинама уследило је отварање преговора о више поглавља европског актија (*acquis*).

## **УТИЦАЈ ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА ЕУ НА СТРАНКЕ У СРБИЈИ**

Након прегледа најважнијих догађаја у процесу приступања Србије ЕУ, следи анализа како је политика условљаванај Србије од стране ЕУ утицала на најважније странке у њој.

### **Политике странака у Србији на почецима процеса приступања ЕУ**

На почецима процеса приступања Србије у 2001. години, ЕУ је била фокусирана на сарадњу Србије са Хашким судом. Она није условљавала Србију по питању решавања статуса Косова. Напротив, ЕУ је прихватала непроменљивост граница, а ни сама није имала јасну слику о будућности Косова (в. нпр. Glas Javnosti 2001c). У то време је преовладало мишљење да би нове поделе водиле дестабилизацији Балкана (Glas Javnosti 2001d). Последично, тема статуса Косова је у деловању странака у Србији заузимала мало места, непосредно након свргавања Милошевића (нпр. Đinđić 2001). Зоран Ђинђић, лидер Демократске странке (ДС), залаго се да се земља прилагоди ЕУ како би највише за десет година постала чланица, те тиме надоместила пропуштене године. Такође, пошто је за процес приступања државе било од важности да реши проблеме односа између Србије и Црне Горе, то је и Ђинђић (2001) истицао



њихов приоритетан значај. Демократска странка Србије (ДСС) Војислава Коштунице је такође заговарала да Србија треба да постане „део Европе” (Коштуница 2000). Међутим, Коштуница је показивао значано више критичности према оном њеном делу који је био инволвиран у НАТО бомбардовање из 1999. године.

Са друге стране, већ од почетака рада владе у 2001. години, Запад је испоставио захтеве да се унапреди сарадња са Хашким судом. У томе су првенствено инсистирале САД и оне су имале активнију улогу у условљавању Србије, али је истоветна очекивања имала и ЕУ. ЕУ није Србији наметала чврсте рокове у погледу испуњења Хашких обавеза (Glas Javnosti 2001ć), али је подржала хапшење Милошевића, када се оно догодило. Тек по његовом хапшењу ЕУ је одобрила новац финансијске помоћи СРЈ за 2001. годину.

Странке тадашњих власти у Србији биле су против изручивања Милошевића Хагу. Оне су првенствено желеле да му се суди у Србији, а да сарадња са Хагом буде на основу закона (в. Glas Javnosti 2001ć; Glas Javnosti 2001dž). У критици европског условљавања Србије Хагом предњачио је тадашњи ДСС. Ипак, доношење закона који би регулисао сарадњу са Хашким судом је осујећено у више наврада на савезном нивоу, због невољности црногорске Социјалистичке народне партије (СНП) да овакав закон подржи. Притисци на СРЈ да изручи Милошевића су расли. Министри иностраних послова земаља ЕУ одлагали су донаторску конференцију на којој је трабало да буду издвојена велика средства за обнову Србије, како би се осигурало да Србија сарађује са Хагом. У таквим околностима и услед растућег притиска ЕУ да се догоди изручење Милошевића, Демократска опозиција Србије (ДОС) се повиновала. Милошевић је изручен без донетог закона, на основу Статута Хашког суда. ЕУ земље су ово подржале, а донаторска конференција која је уследила трабало је да, по њиховом виђењу, допринесе развоју демократије у СРЈ и проевропским реформама.

По Милошевићевом изручењу странке ДОС на власти добиле су предах у виду привременог смањења притисака земаља ЕУ да сарађују са Хашким судом. Оне су ово смањење притисака искористиле да поново комуницирају резерве према сарадњи са Хашким судом. Тако је Ђинђић био категоричан да не треба хапсити Ратка Младића (Glas Javnosti 2002). Он је такође започео међународне активности које су биле усмерене ка земљама ЕУ, а трабало је да их увери у став да би промена граница на Балкану, која би се манифестовала давањем независности Косову, била непожељна. Сличне међународне активности предузимао је и Коштуница (нпр.

Glas Javnosti 2001d).

Српска радикална странка (СРС) је раних двехиљадитих година имала изразито одбојан став према ЕУ. По мишљењу ове странке, Запад је радио на независности Косова, али и помагао сепаратистичке активности на југу централне Србије (нпр. в. Glas Javnosti 2001a). Сарадња са Хашким судом, која се очекивала од Србије у процесу приступања ЕУ, је по мишљењу лидера радикала Војислава Шешеља била понижавајућа са Србију (Glas Javnosti 2001b). По СРС, ДОС власти сарадњом са Хагом демонстрирају подаништво према непријатељима Србије.

Након Ђинђићевог убиства и доласком Зорана Живковића на чело ДС, дошло је до промене односа према ЕУ. Живковићев приоритет било је убрзавање процеса приступања, што је и Главни одбор ДС усвојио у јуну 2003. године. Живковћ је обавио низ састанака са високим представницима ЕУ, укључујући Хавијера Солану (Високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ) и Романа Продија (председника Европске Комисије), у којима је заговарао став да Србија може интензивирањем реформи да постане пуноправни члан до 2007. године. Тада је постојала идеја да преостале државе Балкана могу истовремено да постану чланице ЕУ. Током Живковићевог мандата одржан је самит Европског савета у Солуну, јуна 2003. године, који је експлицирао могућност чланства за балканске земље. Живковић је такође био спреман да интензивира сарадњу са Хашким судом, како је објашњавао, из моралних, а не само међународних правних разлога (в. Glas Javnosti 2003b). *Живковићева ДС је желела да о разлозима за убрзавање процеса приступања ЕУ води интензивну јавну кампању, да обезбеди јединство политичких актера и убрзавање доношења закона у парламентима. Такође, Живковић је заговарао идеју да о статусу Косова траба да учествује не само УН, већ и ЕУ (Glas Javnosti 2003a), те се са Соланом и договарао о темама евентуалног дијалога Београда и Приштине.*

Шешељ, лидер СРС, предао се Хашком суду крајем фебруара 2003. године. Оно што је уследило је делимично отопљавање односа те странке према ЕУ и њеним очекивањима од Србије. Ова странка је тако и даље критиковала рад Хашког суда, али је прихватала могућност да су постојали ратни злочини. Странка је заговарала да ако је неко осумњичен за злочине, треба да одговара, али пред судовима у Србији. СРС се противио изручењима Хагу, као у случају изручења бившег официра ЈНА Веселина Шљиванчанина. Иако се у овом погледу странка супротстављала очекивањима ЕУ, она је ипак почела да заговара сарадњу са ЕУ и улазак државе у процес

интеграције (нпр. Glas Javnosti 2003c). СРС је показивао намеру да постепено умери своју политику из деведесетих година која је изразито супротстављала ову странку европској интеграцији.

### **Условљавање Србије и политике странака током прве Коштуничине владе**

Након парламентарних избора у Србији 2003. године формирана је влада на челу са Коштуницом, лидером ДСС. Његов експозе је више него иједан други програм истицао значај процеса приступања ЕУ, те саображавања читавог низа институција које су постојале у Србији (Коштуніса 2004). Тако је објашњавао да држава Србија треба да мења своје институције следећи обрасце који постоје у развијеном делу Европе, као и да јој културолошки и историјски припада. Ипак, ДСС је задржао резервисан однос према сарадњи са Хашким судом, што је супротстављао Србију са очекивањима европских земаља.

У овом периоду, прво је Конгрес САД крајем 2003. године условио финансијску помоћ Србије сарадњом са Хагом, а онда су и министри иностраних послова ЕУ земаља почетком наредне године тражили пуну сарадњу Србије са овом институцијом. За Европску комисију сарадња са Хашким судом постало је централно питање за интеграцију Србије (Glas Javnosti 2004b). Упркос Коштуничиним декларацијама о привржености процесу интеграције, он је био невољан да почетак рада нове владе буде обележен сарадњом са Хашким судом. На пример, он је био невољан да дође до хапшења Младића и других тражених лица верујући да се земље ЕУ ипак не би определиле за драстичан одговор у погледу увећења санкција Србији. Оваква политика се показала делимично оправданом јер је средином 2004. године ЕУ ипак одобрила финансијску помоћ Србији, иако је наставила да тражи пуну сарадњу са Хагом. Са друге стране, у то време Коштуница је наилазио на разумевање европских земаља на плану косовске политике. Наиме, он је желео спровођење децентрализације на Косову, која не би прејудиицирала решавање отвореног статусног питања, што је за Европу био прихvatљив став (Staletović 2004).

Током времена су се притисци на Србију да сарађује са Хагом повећавали. Између осталог, ово је и последица тврдњи главног хашког тужиоца Дел Понте да Србија отворено одбија сарадњу са овом институцијом, те позивања Савета безбедности УН да предузме мере против Србије. Са растом притисака Коштуница је променио

држање, те је сарадњу са Хагом означио као „питање свих питања” (Gavrilović 2004).

Упркос овој промени у ДСС, међународни притисци нису поколебали Социјалистичку партију Србије (СПС), од чије подршке влада Србије је зависила. Високи функционери ове странке су половином 2004. године наговештавали ускраћивање подршке влади ако почне да хапси осумњичене за ратне злочине, као што је то учињено са Милошевићем (Glas Javnosti 2004a). Са друге стране, Г17 плус, још један коалициони партнер у тадашњој влади, претио је отказивањем подршке влади ако дође до прекида процеса интеграције Србије. Већ у то време ЕУ је сигнализирала Србији да би се процес интеграције могао наставити само ако дође до испоручивања тражених лица Хагу.

ДСС је у оваквим околностима, у којима је било тешко балансирати различите страначке интересе, одлучио да изађе у сусрет очекивањима ЕУ заговарајући приступ добровољне предаје оптужених пред Хашким судом. Ипак, овај приступ је имао скромне резултате, јер оптужена војна лица нису била спремана да се добровољно предају Хагу. Ово је изазвало наставак међународних притисака на Србију. Почетком 2005. године САД су суспендовале помоћ Србији, а министри иностраних послова ЕУ тражили су пуну сарадњу са Судом. Штавише, након поменутог суспензије од стране САД, Високи представник ЕУ Солана је одложио заказану посету Србији. Лидер Српског покрета обнове (СПО), који је учествовао у власти, Вук Драшковић, објашњавао је да стрпљење ЕУ у вези са повиновањем Србије по хашком питању истиче, те да су за добијање позитивне оцене у Студији изводљивости за ССП потребни конкретни резултати (Mijailović 2005a).

Са додатним појачавањем притисака Запада на Србију ДСС је сигнализирао да ће Србија испунити хашки услов у целости. Национални савет за сарадњу са Хашким судом замрзнуо је имовину тражених лица која су у бекству. СПС се и даље вербално противио хапшењу оптужених, али се показао невољним да сруши владу. У првој половини 2005. године дошло је до трансфера неколико тражених лица Хагу, што је укључивало бившег генерала Небојшу Павковића. Ови потези и наизглед показана одлучност ДСС у вези са сарадњом је допринела добијању позитивног извештаја у Студији изводљивости, иако је ЕУ комесар за проширење Оли Рен најављивао да без повиновања Србије по хашком питању неће бити ССП (Glas Javnosti 2005b). Преговори о ССП су започети у октобру 2005. године и било је одржано неколико рунди, међутим,

са изостанком проналажења бившег генерала Ратка Младића, даљи преговори су суспендовани у мају 2006. године.

ДС је под Тадићевим вођством иницијално био фокусиран на економске, социјалне и институционалне проблеме државе, у које су спадале незапосленост, корупција и решавање односа између Србије и Црне Горе. У току председничке кампање 2004. године Тадић се залагао за убрзавање процеса приступања земље ЕУ и Партнерству за мир. По њему, Србија је требало „највећом брзином” да се креће ка чланству у ЕУ (Glas Javnosti 2004с), те да заједно са Хрватском приступи до 2010. године. По питању решавања косовског статуса, ДС је имао мање конфронтитајући став са земљама ЕУ у односу на ДСС, јер је покушавао да убеди међународну заједницу у погубност последица које би настале евентуалним давањем независности овој територији. Ипак, ДС и ДСС су сарађивали на плану косовске политике. Ова сарадња је била проузрокована и чињеницом да је у току 2005. године објављен извештај Каја Ејдеа (*Kai Eide*) који је препоручивао почетак решавања статусног питања Косова, а убрзо је и изасланик УН Марти Ахтисари (*Martti Ahtisaari*) започео свој рад на нацрту плана за Косово. Две странке су сразмерно смањиле њихово залагање за приступање ЕУ „највећом брзином” у корист интензивираних активности у вези са косовским питањем.

ДС је имао неконзистентну политику по питању сарадње са Хашким судом. Ова странка је типично била на позицији да се мора сарађивати са Хагом, што би начелно подржао и ДСС, али је избегавала да експлицира који би конкретни кораци требало да буду предузети. Тадић је типично са међународним саговорницима тражио хапшење хашких оптуженика и њихово испоручивање Хагу (Mijailović 2005b). Са друге стране, пред домаћим бирачима Тадић је био значајно опрезнији. На пример, он је тврдио да би било најбоље да се суђења за ратне злочине десе пред домаћим судовима (Jevremović 2004). Такође, ДС је критиковао изостанак резултата Коштуничине владе на плану сарадње са Хашким судом и тешкоће у којима се држава налазила због њих, али је тактички избегавао да буде експлицитан шта би сам урадио. Након замрзавања преговора са ЕУ о ССП у 2006. години, ДС је постао отворенији и јасније се залагао за повинување хашком услову. Крајем те године Тадић је тврдио да би влада са ДС испунила све услове који су потребни за чланство у ЕУ, што би укључивало и завршетак сарадње са Хагом (Blic 2006). ДС је постао отворенији залажући се и за испоручивање Младића Хагу.

Либерално демократска партија (ЛДП) је као странка настала у току рада прве Коштуничине владе. Ова странка се залагала за отворену преоријентацију државе према ЕУ, те максимално убрзавање процеса приступања. ЛДП, који је проистекао из фракције ДС, био је критичан према ДС због њене неодлучности у односу према Хашком суду. Ова странка је такође критиковала суспензију преговора са ЕУ, тражећи због тога и ванредне изборе.

СРС је у истом периоду имао неконзистентан однос према ЕУ, али је наставио да сигнализира намере да поправи односе са Западом. Тако је чланство у ЕУ постало прихватљиво за ову странку (Glas Javnosti 2005a). Са друге стране, чланство у ЕУ би за радикале било неприхватљиво ако би имало као цену одвајање Косова, за шта су процењивали да ће и бити случај. Ипак Томислав Николић, који је водио странку у Шешелевом одсуству у Хагу, био је уверења да Србија не може живети без сарадње са Европом, те је изражавао намеру да држава буде „мост” између Запада и Истока (Glas Javnosti 2003c). Највиши функционери странке континуирано су сигнализирани да они не зазиру од ЕУ, као и да Европа не би имала проблем са њима на власти. Напротив, сугерисали су да би спроводили демократске реформе у складу са европским очекивањима.

Неконзистентност СРС се највише видела у односу према Хашком суду. Са једне стране, радикали су се залагали за то да држава помогне оптуженицима да се бране у процесима, што би имплицирало и њихова изречења. Међутим, странка је била веома критична према држању Хашког суда према оптуженом Шешелу. Такође, странка је и сигнализирала да не би хапсила и испоручивала оптуженике, укључујући Младића и Карацића (Čolić 2003). Овакве тврдње су се могле чути и у време када је Србији претила суспензија преговора са ЕУ управо због несарадње са Хагом. Сумарно, СРС је у овом периоду показивао унутрашњи конфликт у односу према ЕУ и њеним очекивањима од Србије. Истакнути функционери странке су у Шешелевом одсуству покушавали да умере политику СРС, али су због тога и долазили у кофликт са Шешелом, који је заговарао тврђи однос према ЕУ.

## **ЕУ и странке у Србији током друге Коштуничине владе**

Након формирања друге Коштуничине владе 2007. године и са променом коалиције на власти, преговори са ЕУ су настављени, што је објашњено као последица веће показане одлучности да се

унапреди сарадња са Хашким судом. ДСС је по формирању владе био заговорник наставка процеса интеграције. Тако се Коштуница састао са Соланом у септембру 2007. године, након техничког окончања преговора о ССП, када су изражене обостране наде да ће доћи до наставка процеса интеграције Србије.

Међутим, ДСС поштрува критике на рачун ЕУ крајем 2007. године. По представницима ове странке, ЕУ је требало да уважава достојанство Србије, те да ова само целовита – односно, са Косовом – може да постане члан. ДСС је критиковао намеру ЕУ да спроведе мисију на Косову, чак и без резолуције Савета безбедности УН. За странку је ово представљало кршење већ испеговараног ССП. Такође, Србија је могла да настави процес приступања ЕУ само као целовита држава, односно, са Косовом у саставу. У првој половини 2008. године ДСС је интензивирао критике на рачун ЕУ, означавајући њену политику као обмањујућу према Србији (Novosti 2008). По ДСС, ЕУ припрема и помаже једнострано проглађење независности Косова, те Србија не треба да потпише ССП.

ДС, која је постала члан владајуће коалиције, залагала се за убрзано приступање ЕУ. Божидар Ђелић, потпредседник Владе РС, истицао је намеру да Србија стекне статус кандидата за чланство до краја 2008, а да постане члан ЕУ до 2014. године. Међутим, да би се ово догодило, као и да би Србија добила економску помоћ ЕУ, било је, по њему, потребно да оконча сарадњу са Хашким судом. Крај 2007. и почетак 2008. године је за ДС обележила дипломатска активност на међународном плану и залагање на домаћем плану за потписивање парафираног ССП. Министар иностраних послова Вук Јеремић такође је заговарао додељивање статуса кандидата за чланство у ЕУ државама Западног Балкана без одлагања. Он је још, заједно са председником Тадићем, имао живу дипломатску активност у којој је убеђивао представнике ЕУ замаља да решавање косовског спора треба да се заснива на компромису две преговарачке стране. ДС је покушавао да, у изузетно изазовним околностима у којима је ЕУ показивала преовлађујући став ка давању независности Косова, вербално балансира између наклоности ЕУ и очувању Косова у саставу Србије.

СРС је током другог Коштуничиног мандата наставио тенденцију поправљања односа према ЕУ. Ова странка се отворено залагала за чланство Србије. Ипак, СРС је заговарао да само Србија са Косовом може да буде чланица. Николић је тврдио да, по доласку радикала на власт, они не би поништавали потписани ССП. Напротив, Николић је указивао да се спорост приступања ЕУ одражава и на



смањени прилив инвестиција и раст незапослености. Слично другим поменутиим странкама, СРС је био критичан према ЕУ због њеног односа према Косову.

### **Страначке политике у Србији и међународно условљавање током рада владе Мирка Цветковића**

По промени владајуће коалиције у Србији у 2008. години, ДС је показивао амбицију да Србија убрза процес приступања ЕУ. У складу са ранијим најавама, Ђелић је истицао амбицију да држава стекне статус кандидата већ до краја те године. Међутим, ДС се противио – првенствено кроз деловање министра Јеремића – имплементацији цивилне мисије ЕУ на Косову, јер би то, по његовим представницима, представљало фактичко спровођење одбаченог Ахтисаријевог плана за Косово који је утирао пут његовој независности. Председник Тадић се такође противио реконфигурацији и смањењу улоге мисије УН на Косову (UNMIK). У напорима да предупреди и осујети европско условљавање српске косовске политике, министар Јеремић је чак тврдио да би Србија одбацила евентуалне захтеве ЕУ да призна Косово, ако би се наметнули у процесу приступања (Vesti 2008).

Ипак, Еулекс мисија ЕУ на Косову спроведена је у другој половини 2008. године без правног основа и доношења нове резолуције Савета безбедности УН која би заменила важећу Резолуцију 1244 из 1999. године (в. De Wet 2009). Иако ова мисија није требало да прејудицира статус Косова, она је ипак фактички требало да делује као потпора косовским институцијама и у складу са Ахтисаријевим планом (в. нпр. Glas javnosti 2008). ДС је, у немогућности да промени овакав курс ЕУ, показао да преферира да настави процес приступања ЕУ, чак и по цену фактичког попуштања на плану косовске политике. Тако је Горан Богдановић, министар за Косово, објашњавао да Резолуција 1244 Савета безбедности УН обухвата и мисију Еулекс (Мојић 2008). Дакле, однос ДС према европском усвољавању се показало мекшим него што је претходна реторика сугерисала.

Оријентација ДС према интеграцији у ЕУ је демонстрирана и залагањем министра Ђелића у 2008. години да Србија једнострано примењује ССП, иако он није био ратификован од стране свих националних парламената земаља чланица ЕУ, као и да примењује Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима, који је потписан истовремено када и ССП. Сврха ових потеза, по Ђелићу, била је да Србија демонстрира спремност за даље кораке,



посвећеност процесу приступања и да уштеди време између даљих корака у процесу.

Ипак, Србија није добила прижељкивани статус кандидата, те је Тадић за 2009. годину истицао приоритетан значај процеса интеграције у ЕУ. Те године Србија је добила „бели” шенген – статус безвизног кретања грађана у већину земаља ЕУ. Међутим, предуслов за стицање овог статуса било је и прихватање полицијског протокола МУП Србије и Еулекса, што је нова демонстрација тадашње владе да је била наклоњена приступању ЕУ, упркос пређашњим критикама на рачун улоге Еулекса. Пошто је на челу МУП био Ивица Дачић, лидер СПС, то се може закључити да је и ова странка, као ДС, демонстрирала наклоњеност процесу интеграције у ЕУ. Крајем 2009. године Србија је још званично поднела кандидатуру за чланство у ЕУ, међутим, да би добила овај статус мораће да сачека 2012. годину.

Током 2010. године ДС је наставио да прижељкује убрзавање процеса приступања ЕУ. Започета је примена трговинског споразума, што је представљано као демонстрација жеље да се убрза приближавање државе ЕУ. Током године високи представници ДС су у више наврата имали дипломатске активности којима су афирмисали значај интеграције Србије и прижељкивали убрзавање процеса приступања од стране европских држава, што је укључивало и убрзавање процеса ратификације ССП.

Међутим, ту годину је обележило и доношење консултативног мишљења Међународног суда правде у вези са једностраним проглашењем независности Косова. Србија је иницијално предложила резолуцију у УН која је изражавала став да једностране декларације независности нису прихватљиве. Међутим, овај предлог је наишао на негативне реакције водећих земаља ЕУ. На пример, немачки министар иностраних послова Гвидо Вестервеле (*Guido Westerwelle*) прижељкивао је доношење неутралне резолуције која би одредила Брисел као место вођења дијалога о Косову, а не Њујорк и УН. Он је још тврдио да је независност Косова реалност, те да би за Србију било добро да је прихвати (*Vesti* 2010). У септембру 2010. године владајуће странке у Србији поново су демонстрирале спремност да се повинују очекивањима ЕУ у случају када њихове преференције долазе у конфликт са европским, тиме што је Србија одбацила сопствени предлог резолуције. На концу, једногласно је усвојена резолуција у складу са очекивањима великих земаља ЕУ, у складу са очекивањима које је и Вестервеле пренео.

С обзиром на то да влада Србије предвођена ДС није до 2011. године остварила напредак у приступању ЕУ, што јој је био

један од главних циљева, то је ДС за поменуту годину наменио интензивирање напора на плану приступања. Добијање статуса кандидата је постало најважнији спољнополитички циљ. Од најтраженијих хашких оптуженика, Ратко Младић је ухапшен у мају 2011. године, што је био поступак власти у Србији у складу са дугогодишњим очекивањима ЕУ. Овим потезом ДС се надала да ће постићи оно што су европске земље виделе као пуну сарадњу са Хашким судом, те да ће коначно осигурати добијање статуса кандидата за чланство у ЕУ.

Ипак, на изненађење тадашње владајуће коалиције, ЕУ је очекивала и „нормализују” односа између Београда и Приштине. У складу са овим очекивањима, као и са поменутом резолуцијом УН из претходне године, током 2011. године је вођен дијалог између Београда и Приштине, уз посредовање ЕУ. Током овог дијалога постигнут је низ договора, јер стране нису биле спремне да потписују споразуме, који су укључивали оне о царини, личним картама, катастру и дипломама. Ипак, ни ови резултати нису били довољни да се Србија квалификује за кандидатуру у ЕУ. Ипак, Србија је добила кандидатуру након што је 2012. године постигнут договор о регионалном представљању Косова, по којем је Косово у међународним форумима требало да буде означено фуснотом која изражава да се не прејудицира статус Косова. Последњи од поменутих резултата дијалога је последица и посете Ангеле Меркел, немачког канцелара, Србији у августу 2011. године, када је изразила своја очекивања за српску косовску политику, те накнадне одлуке Европског савета да одложи одлучивање о кандидатури Србије за чланство, у децембру исте године. Сумарно, владајуће странке у Србији су током 2011. и 2012. године начиниле пуно напора у дијалогу Београд–Приштина, у складу са очекивањима ЕУ. Илустрација утицаја ЕУ на странке у Србији била је и изјава Борислава Стефановић, преговарача испред Београда, да и не зна о којим темама ће започети тадашњи дијалог (Танјуг 2011).

У току рада Цветковићеве владе у Србији се појавила нова, Српска напредна странка (СНС), чије су језгро чинили некадашњи високи функционери СРС. Функционери СРС су током Шешељевог одсуства ранијих година већ сигнализирани намеру да поправе однос пема ЕУ. Међутим, како је Томислав Николић објашњавао, Шешелј је био одговоран за неуспехе странке да се нађе на власти због негативног односа према ЕУ (Јевремовић 2008). Новоформирана СНС је замишљена као странка која би имала добар однос и са Русијом и са ЕУ. Циљ је био приступање ЕУ, али само са Косовом као делом

Србије. Након одвајања од СРС у 2008. години и у раним фазама деловања, СНС је сигнализирала отвореност за процес интеграције. Међутим, странка је показивала и резервисаност према ЕУ, која се огледала и у приоритетном односу према косовском питању, као и резервисаности према хашким изручењима.

Са протоком времена и консолидовањем странке, она је почела да смелије сигнализира залагање за процес интеграције, а ЕУ је све више простора заузимала у страначким наступима. Средином 2009. године Николић је био у посети Бриселу, те је заговарао наставак процеса интеграције, као и активности за добијање „белог” шенгена. У време доношења консултативног мишљења Међународног суда правде о једностраном проглашењу независности институција у Приштини и последичног одлучивања Генералне скупштине УН у 2010. години, СНС је избегавала да критикује ЕУ. Тиме је намеравала да избегне квариће односа са ЕУ, али се и користила погодном околношћу да је била у опозицији. СНС је прижељкивала да се Србија договори са ЕУ земљама и Западним светом о резолуцији у УН, али је и критиковала политику владајућих странака у Србији због попустљивости по косовском питању.

У 2011. години СНС је отвореније заговарао приступање ЕУ и ова тема постаје једна од најважнијих у страначком деловању. Упркос европском условљавању Србије по косовском питању, функционери СНС били су на становишту да је приступање ЕУ неопходно (в. нпр. Vesti 2011). Николић, председник СНС, сигнализирао је спремност да изађе у сусрет очекивањима која је ЕУ имала у вези са дијалогом Београд–Приштина тиме што би се и лично укључио.

## ЗАКЉУЧАК

У посматраном периоду утицај ЕУ на најважније странке у Србији био је велики. Све поменуте странке су барем показале амбицију да поправе односе са ЕУ, а у израженијим случајевима да дође до убрзања процеса приступања државе. Први случај обухвата СПС, који је показао већу спремност да изађе у сусрет очекивањима ЕУ у току Цветковићевог мандата него током рада Коштуничине владе, и СРС, који је у Шешелјевом одсуству настојао да постепено поправи однос према ЕУ. Даље, ДС и ДСС су декларативно у различитим периодима јасно афирмисали значај процеса приступања ЕУ, али су имали и резерве према појединим очекивањима ЕУ. Такође, странке које су учествовале у владама, укључујући СПО и Г17 Плус, заговарале су приступање ЕУ и да Србија иде у сусрет

њеним очекивањима. Коначно, ЛДП је међу истакнутим странкама прижељкивао давање приоритета приступању државе ЕУ.

Међутим, за странке у Србији главни изазов није представљала начелна идеја да се држава приближи ЕУ, колико конкретна очекивања у овом процесу. Главне изазове за странке у Србији представљала су условљавања државе да сарађује са Хашким судом и да дође до нормализације односа између Београда и Приштине. Такође, у периоду 2003–2004. година ЕУ је очекивала усклађивање односа између Србије и Црне Горе.

Условљавања ЕУ по питању сарадње Србије са Хашким судом постојала су током читавог посматраног периода. Странке оригиналне ДОС биле су резервисане према сарадњи са овом институцијом преферирајући судске процесе пред домаћим судовима. Међутим, услед растућих притисака ЕУ, оне су прво лишиле слободе Милошевића, а затим га и испоручиле Хагу. У променљивим међународним околностима, када би се смањило притисак на Србију да сарађује са Хагом, странке би поново показивале резервисаност према сарадњи са поменутим судом. Сличне тенденције странке су показивале и у годинама које су уследиле након што је Милошевић послат на суђење у Хаг. С обзиром на осетљивост питања изручења осумњичених за ратне злочине у Србији, ДС и ДСС су у периодима настојале да прикрију или избегну одговорност за предузимање непријатних потеза. ДСС је типично био отворенији критичар хашког условљавања Србије од стране ЕУ. ДС и ДСС су, ипак, отвореније комуницирали важност сарадње са Хагом тек када је претила или уследила суспензија процеса приступања ЕУ. Изузетак од претходних тврдњи представљала је ДС за кратко време Живковићевог вођства, када је он сугерисао да је сарадња са Хагом исправна, а не само последица условљавања од стране ЕУ. Са друге стране, СРС је постепено ишла у сусрет хашком условљавању, али је и била неконзистентна по овом питању, а нарочито је била критична према изручењима истакнутих оптуженика.

Други важан канал условљавања био је везан за косовску политику Србије. Током раних две хиљадитих година ЕУ је прагматично избегавала да наметне косовске услове српским актерима, како би обезбедила повинување у вези са Хагом. Међутим, косовска тема постепено добија на значају након насиља из 2004. године, те извештаја Каја Ејдеа из следеће године. ЕУ је 2007. године већ припремала мисију на Косову која је требало да пружи подршку тамошњим институцијама. Странке у Србији су се противиле овом, фактичком делању ЕУ у складу са одбаченим Ахтисаријевим планом.

Иако су вербално афирмисале залагање за очување Косова у саставу Србије, готово све странке у Србији су по спровођењу мисије Еулекс настојале да унапреде однос са ЕУ. Изузетак од овог је представљала ДСС, која је постала изразити критичар ЕУ због њеног односа према косовском питању. Са друге стране, странке тадашње владајуће коалиције, као и новоформирани СНС и нешто старији ЛДП, нису биле поколебале да прижељкују унапређивање односа са ЕУ, па чак и убрзавање приступања.

Сумарно, политика условљавања ЕУ је имала велики утицај на страначке политике у Србији и дала је основни тон страначким надметањима. Иако су странке најчешће биле спремне да начелно прихвате процес приступања, фактички су показивале отпоре у односу на проминентне видове условљавања.

## РЕФЕРЕНЦЕ

*Blic*. 2006. „Tadić: Buduća vlada biće demokratska.” 14. decembar. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://www.blic.rs/vesti/politika/tadic-buduca-vlada-bice-demokratska/eqc1zw0>

Börzel, Tanja. 2011. “When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe.” *KFG The Transformative Power of Europe Working Paper* 30. Berlin: Freie Universität.

Börzel, Tanja and Thomas Risse. 2000. “When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change.” *European Integration online Papers* 4(15).

Börzel, Tanja and Thomas Risse. 2003. “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe.” In *The Politics of Europeanization*, eds. Kevin Featherstone and Claudio Radaelli, 57–80. Oxford: Oxford University Press.

Börzel, Tanja and Thomas Risse. 2009. “The Transformative Power of Europe.” *KFG The Transformative Power of Europe Working Paper* 1. Berlin: Freie Universität.

Čolić, L. 2003. „Nastavak saradnje ili zaokret unazad.” *Glas Javnosti*, 22. decembar. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2003/12/22/srpski/P03122101.shtml>.

De Wet, Erica. 2009. “The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of Eulex.” *The American Journal of International Law* 103(1):

83–96.

Đinđić, Zoran. 2001. „Ekspozе Zorana Đinđića, mandatara za sastav Vlade Srbije.” 25.1.2001. Beograd. Poslednji pristup 10. januar 2014. <http://www.ds.org.rs/medija-centar/govori/10813-Ekspozе-Zorana-Djindjica-mandatara-za-sastav-Vlade-Srbije?pismo=lat>.

Elbasani, Arolda. 2009. “EU Administrative Conditionality and Domestic Downloading: The Limits of Europeanization in Challenging Contexts.” *KFG The Transformative Power of Europe Working Paper 2*. Berlin: Freie Universität.

European Commission. 1999. “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe”, COM(1999)235. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51999DC0235&qid=1623461770708>.

European Commission. 2003. “Serbia and Montenegro, Stabilisation and Association report 2003.”, SEC(2003) 343, Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/sec/2003/0343/COM\\_SEC\(2003\)0343\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2003/0343/COM_SEC(2003)0343_EN.pdf).

European Commission. 2005. “Communication from the Commission on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union.”, COM(2005) 476 final. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0476&from=EN>.

European Council. 1997. “2003rd Council meeting, General Affairs”, 7738/97 (Presse 129). Luxembourg. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES\\_97\\_129](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_97_129).

European Council. 2012. “Serbia is granted EU candidate status.”, EUCO 35/12. Brussels. [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/128445.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128445.pdf).

European Council. 2013. “European Council 27/28 June 2013 Conclusions”, EUCO 104/2/13. Brussels. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-REV-2/en/pdf>.

European Council 2014. “First Accession Conference with Serbia.”, 5486/14. Brussels. [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/140676.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/140676.pdf).

Fink-Hafner, Danica. 2008. “Europeanization and Party System Mechanic: Comparing Croatia, Serbia and Montenegro.” *Journal*

*of Southern Europe and the Balkans* 10(2): 167–81.

Fontaine, Nicole. 2000. *Speech by Mrs Nicole Fontaine President of the European Parliament at the opening of the European Council*. [https://www.europarl.europa.eu/summits/biar-pres\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/biar-pres_en.htm)

Gavrilović, D. 2004. „Istupima u javnosti oslabili vladu.” *Glas Javnosti*, 19. jul. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2004/07/19/srpski/P04071804.shtml>.

*Glas Javnosti*. 2001a. „Katastrofa za Srbiju.” 20. maj. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/05/21/srpski/P01052008.shtml>.

*Glas Javnosti*. 2001b. „Milošević mora da odgovara.” 31. mart. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/04/01/srpski/P01033108.shtml>.

*Glas Javnosti*. 2001c. „Načisto sa statusom Kosmeta i Crne Gore.” 27. novembar. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/11/27/srpski/P01112609.shtml>.

*Glas Javnosti*. 2001č. „Podrška za rešenje problema.” 2001. 3. februar. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/02/04/srpski/P01020313.shtml>.

*Glas Javnosti*. 2001ć. „Sve bliži ulasku u Evropsku uniju.” 2001. 8. februar. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/02/09/srpski/P01020808.shtml>.

*Glas Javnosti*. 2001d. „Velika Britanija za jedinstvenu SRJ.” 1. decembar. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/12/01/srpski/P01113010.shtml>.

*Glas Javnosti*. 2001dž. „Zahtevano izručenje Miloševića.” 31. januar. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/02/01/srpski/P01013107.shtml>.

*Glas Javnosti*. 2002. „Hapšenje Mladića izazvalo bi rat!” 24. februar. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2002/02/24/srpski/P02022310.shtml>.

*Glas Javnosti*. 2003a. „Nema više istorijskih sastanaka.” 30. jun. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2003/06/30/srpski/P03062904.shtml>.

*Glas Javnosti*. 2003b. „Suđenja za ratne zločine i u zemlji.” 20. maj. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2003/05/20/srpski/P03051909.shtml>.



- Glas Javnosti*. 2003c. „Šešelj stiže 2009. godine.” 28. jul. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2003/07/28/srpski/P03072708.shtml>.
- Glas Javnosti*. 2003č. „Zašto da ne s G17 plus i DS.” 2003. 13. decembar. Poslednji pristup 20. januar 2022. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2003/12/13/srpski/P03121209.shtml>.
- Glas Javnosti*. 2004a. „DSS treba da se izjasni o izručenju optuženih.” 5. jul. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2004/07/05/srpski/P04070403.shtml>.
- Glas Javnosti*. 2004b. „Koštuničin kurs najava tenzija.” 7. mart. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2004/03/07/srpski/P04030601.shtml>.
- Glas Javnosti*. 2004c. „Moramo naći put ka EU.” 23. maj. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2004/05/23/srpski/P04052209.shtml>.
- Glas Javnosti*. 2005a. „Nikolić: Posle Studije krećemo u rušenje Vlade Srbije.” 21. mart. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2005/03/21/srpski/P05032007.shtml>.
- Glas Javnosti*. 2005b. „Prvo Hag, pa Evropa.” 11. oktobar. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2005/10/11/srpski/P05101001.shtml>.
- Glas javnosti*. 2008. Nema veze sa statusom, a deluje po Ahtisariju!” 18. novembar. Poslednji pristup 25. jun 2015. <http://www.glas-javnosti.rs/clanak/politika/glas-javnosti-08-11-2008/nema-veze-sa-statusom-deluje-po-ahtisariju>.
- Gleditsch, Kristian Skrede and Michael D. Ward. 2006. “Diffusion and the International Context of Democratization.” *International Organization* 60(4): 911–33.
- Goetz, Klaus. 2005. “The New Member States and the EU.” in *The Member States of the European Union*, eds. Simon Bulmer and Christian Lequesne, 254–84. Oxford: Oxford University Press.
- Government of the Republic of Serbia, 2013. *Brussels Agreement: First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations*, available at: <https://www.srbija.gov.rs/cinjenice/en/120394>.



- Hall, Peter and Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44 (5): 936–57.
- Jevremović, J. 2004. „Pred Karlu del Ponte i bi i ne bi.” *Glas Javnosti*, 3. jun. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2004/06/03/srpski/P04060205.shtml>.
- Jevremović, Jelena. 2008. „Otrova nema samo između Voje i Tome.” *Glas Javnosti*, 12. mart. Poslednji pristup 15. jul 2015. <http://www.glas-javnosti.rs/clanak/glas-javnosti-12-03-2008/otrova-nema-samo-izmedju-voje-i-tome>.
- Klingemann, Hans-Diter, Andrea Volkens, Judith Bara, Ian Budge and Michael McDonald. 2006. *Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990–2003*. New York: Oxford University Press.
- Koštunica, Vojislav. 2000. „Govor Vojislava Koštunice na mitingu.” Poslednji pristup 20. jun 2014. <http://dss.rs/dokumenti/dokumenti/>.
- Koštunica, Vojislav. 2004. „Ekspoze Vojislava Koštunice mandataru za sastav Vlade Srbije.” Poslednji pristup 20. jun 2014. <http://dss.rs/dokumenti/dokumenti/>.
- March, James and Johan Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, James and Johan Olsen. 1998. "The Institutional Dynamics of International Political Orders." *International Organization* 52 (4): 943–69.
- Massari, Maurizio. 2005. "Do All Roads Lead to Brussels? Analysis of Different Trajectories of Croatia, Serbia-Montenegro and Bosnia-Herzegovina." *Cambridge Review of International Affairs* 18(2): 259–73.
- Mijailović, M. 2005a. „Brisel više nema strpljenja za nas.” *Glas Javnosti*, 10. januar. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2005/01/10/srpski/P05010901.shtml>.
- Mijailović, M. 2005b. „Ne treba da se nada već da hapsi.” *Glas Javnosti*, 12. jul. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2005/07/12/srpski/P05071103.shtml>.
- Mladenović, Nikola. 2021. "The 2013 Brussels Agreement and the Political Discourse of the Serbian Leadership: Pro–EU Adaptation

- with Anti–EU Rhetoric.” *Europe–Asia Studies*. Published online: 26 July 2021. <https://doi.org/10.1080/09668136.2021.1951670>.
- Mojić, D. 2008. „Sedenje na dve stolice.” *Glas Javnosti*, 12. jul. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://www.glas-javnosti.rs/clanak/politika/glas-javnosti-12-07-2008/sedenje-na-dve-stolice>.
- Novosti*. 2008. „Pada vlada?” 5. februar. Poslednji pristup 20. januar 2022. <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:210021-Vlada-pada>.
- Patten, Christopher. 2004. “Commissioner Patten announces launch of Feasibility Report on Serbia and Montenegro”, IP/04/1202. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_04\\_1202](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_04_1202).
- Pop-Eleches, Grigore. 2007. “Historical Legacies and Post-Communist Regime Change.” *The Journal of Politics* 69(4): 908–26.
- Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier. 2004. “Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe.” *Journal of European Public Policy* 11(4): 669–87.
- Staletović, Ljiljana. 2004. „Svi su za jačanje lokalne vlasti.” *Glas Javnosti*, 8. jun. Poslednji pristup 20. januar 2022. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2004/06/08/srpski/P04060701.shtml>.
- Subotic, Jelena. 2011. “Europe is a State of Mind: Identity and Europeanization in the Balkans.” *International Studies Quarterly* 55(2): 309–30.
- Tanjug*. 2011. „Ove nedelje detalji o pregovorima Beograda i Prištine.” *Glas Javnosti*, 1. mart. Poslednji pristup 13. jun 2014. <http://www.glas-javnosti.rs/clanak/politika/glas-javnosti-01-03-2011/ove-nedelje-detalji-o-pregovorima-beograda-i-pristine>.
- Vesti*. 2008. „’Ne’ Uniji ako traži priznanje Kosmeta!” 20. jul. Poslednji pristup 20. januar 2022. <https://www.vesti.rs/Eulex/Ne-Uniji-ako-trazi-priznanje-Kosmeta.html>.
- Vesti*. 2010. „Šansa za Kosovo u Briselu, a ne u Njujorku.” 27. avgust. Poslednji pristup 20. januar 2022. <https://www.vesti.rs/Politika/Sansa-za-Kosovo-u-Briselu-a-ne-u-Njujorku.html>.
- Vesti*. 2011. „Vučić: Srbiji potreban napredak i približavanje EU.” 18. septembar. Poslednji pristup 20. januar 2022. <https://www.vesti>.

rs/Evropska-Unija/VUCIC-SRBIJI-POTREBAN-NAPREDAK-I-PRIBLIZAVANJE-EU-2.html.

Vladislavljević, Nebojša. 2011. „Demokratija, konsolidacija demokratije i primer Srbije.” U *Ustavi demokratija u procesu transformacije*, ur. Podunavac, Milan,. Beograd: Fakultet političkih nauka i Udruženje za političke nauke Srbije.

**Nikola Mladenović\***

*Institute for Political Studies, Belgrade*

---

## **THE IMPACT OF THE EU ACCESSION PROCESS AND POLICY OF CONDITIONALITY ON PARTY POLITICS IN SERBIA**

---

### **Resume**

---

*This work analyses Serbia's EU accession process and the impact of EU policy of conditionality on party politics in Serbia. The scholarly literature so far suggested that the process of integration involved asymmetrical relationship between the EU and a candidate country. A country was expected to adopt norms and the internal logic of institutions which are already established in member countries. This raises the question how did Serbia's accession process influence policies of political parties within it. This work analyses the period from the beginning of the accession process of then FR Yugoslavia in 2000, to acceptance of the Brussels Agreement in 2013. In the analyzed period the EU had large influence on parties in Serbia. All the observed parties at least had the ambition to improve their relationship with the EU and, in more pronounced cases, to accelerate the accession process. However, the main challenge for Serbian parties was not the general idea that the country should be converging on the EU membership, but specific expectations in the process. The main challenges were conditionalities for the country to improve cooperation with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia and to normalize relationship between Belgrade and Pristina. The criminal tribunal conditionality existed during the whole analyzed period. In changing international circumstances, when the pressures on Serbia to*

---

\* E-mail address: nikola.mladenovic@ips.ac.rs.

*cooperate subsided, parties showed reservations toward cooperation with the said institution. When the pressures on Serbia increased, parties showed greater readiness to meet EU's expectations. Another important conditionality was related to Serbia's Kosovo policy. During the early 2000s the EU pragmatically avoided Kosovo related conditionality. Although parties were formally committed to the goal of preserving Kosovo as part of Serbia, virtually all the parties wanted to improve the relationship with the EU even after the EULEX mission to Kosovo was implemented.*

**Keywords:** *Serbia, EU, accession, policy of conditionality, political parties, Kosovo, Hague tribunal*

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

316.334.3(497.11)''19/20''(082)

342.8(497.11)''19/20''(082)

316.4(497.11)''19/20''(082)

ТРИДЕСЕТ година од обнове вишестраначја у Србији : искуства и перспективе : зборник радова / приредили Никола Младеновић, Петар Матић. - Београд : Институт за политичке студије, 2022 (Житиште : Ситопринт). - 321 стр. : табеле и граф. прикази ; 25 cm

Тираж 50. - Стр. 7-8:Предговор / Никола Младеновић, Петар Матић. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз сваки рад. - Summaries.

ISBN 978-86-7419-363-1

а) Политичка култура -- Србија -- 20в-21в -- Зборници б) Избори -- Србија -- 20в-21в -- Зборници в) Србија -- Друштвене прилике -- 20в-21в -- Зборници

COBISS.SR-ID 76979465



# THIRTY YEARS FROM RENEWAL OF MULTIPARTYISM IN SERBIA

Experiences and perspectives

ISBN 978-86-7419-363-1

